معتز القرقوري
أستاذ تعليم عال مبرز بجامعة صفاقس
(كلية الحقوق بصفاقس)

النظام السياسي التونسي

2020
مجمع الأطرش
لنشر وتوزيع الكتاب المختص
LATRACH EDITION

معتز القرقوري

النظام السياسي التونسي

تقديم العميد ناجي البكّوش

مجمع الأطرش
لنشر وتوزيع الكتاب المختص
LATRACH EDITION
2020

النظام السياسي التونسي

المؤلف : معتز القرقوري

ر.د.م.ك : I.S.B.N 978-9938-20-313-4

© حقوق الطبع والنشر والتوزيع محفوظة

لمجمع الأطرش للكتاب المختص

العنوان	95 شارع لندرة 1000 تونس
الهاتف	00216.71.241.123
البريد الالكتروني	latrachsalem@gmail.com contact@latrach-edition.com
الموقع	www.latrach-edition.com

الإهداء

إلى منى،

إلى مهدي،

إلى مالك.

إهداء خاص

إلى روح العميد عبد الفتاح عمر، أحد الآباء المؤسسين للقانون الدستوري في تونس

تقديم الكاتب للطبعة الأولى

هذا العمل يأتي بعد سنوات من تدريس مادة القانون الدستوري والأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي بكلية الحقوق بصفاقس سواء للسنة الأولى من الإجازة في القانون بمختلف فروعها أو بشهادة ماجستير البحث في القانون العام.

لقد بدأت تجربة ومغامرة تدريس هذه المادة في السنة الجامعية 1998-1999، وتواصلت الرحلة مع القانون الدستوري، رغم كل الصعوبات والعراقيل ومحاولات التهميش في ظل نظام غير ديمقراطي يراقب دراسة القانون الدستوري لارتباط هذه المادة الوثيق بحقوق المواطنين والمواطنات وواجباتهم، فضلا على أنه لم يكن يُخف انزعاجه من الانتقادات الموجهة لممارساته في هذا المجال.

تواصل تدريس هذه المادة على مدى أكثر من عقدين من الزمن شهد فيهما القانون الدستوري والأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي شيئا من العزوف من قبل رجال القانون خاصة لاعتبارات موضوعية، تتعلق بالخوف من التضييقات التي كان يمكن أن يتعرض من يثير قضايا الحريات، وأخرى ذاتية تتعلق «بالنظرة الدونية» لكل من اختار التخصص في علم القانون الدستوري باعتباره قانونا نظريا بحتا لا يمت للممارسة السياسية بِصِلة، ثم ما لبث أن عاد الاهتمام بهذه المادة بقوة إبّان الثورة، إلى حد التهافت، لاعتبارات مختلفة، فأصبح القانون الدستوري محل اهتمام متزايد من قبل الدارسين ومن قبل بعض الأطراف التي أرادت أن تكون فاعلة.

هذا المؤلف موجه بالأساس إلى طلبة الحقوق وإلى المهتمين بالنظام السياسي التونسي من الأساتذة والباحثين ورجال السياسة والقانون. كما أنه موجه إلى عموم المواطنين والمواطنات وكل من له شغف بالأنظمة السياسية وتصريف الشأن العام.

وقد ارتأيت أن أتناول فيه بالدرس والتحليل في باب تمهيدي نشأة المؤسسات السياسية بتونس الحديثة لما للتاريخ من أهمية في فهم الواقع

الحالي، وفي باب أول النصوص المتعلقة بالتنظيم المؤقت للسلط بعد الثورة، رغم صبغتها الاستثنائية والوقتية، حتى لا يقع إهمالها ويلفها النسيان والحال أنها جزء محدّد للمنظومة الدستورية التونسية الحالية. أما الباب الثاني فقد خصصته لدراسة النظام السياسي التونسي على ضوء دستور الجمهورية الثانية دستور 2014، مع التركيز على تجربة الحكم في ظل دستور 1959، لإبراز نقاط التواصل والقطيعة مع التجربة الدستورية السابقة.

وقد سعيت إلى تناول النظام السياسي التونسي وفقا لمقاربة قانونية بالأساس ميزتها الموضوعية والحياد والنزاهة العلمية، رغم أن دراسة النظام سياسي تبقى مشحونة بأبعاد سياسية وفكرية يصعب أحيانا تجاوزها.

والله ولي التوفيق.

تقديم

العميد ناجي البكوش

أستاذ القانون العام والعلوم السياسية
بكلية الحقوق بصفاقس

مؤلف جديد حول النظام السياسي التونسي يأتي في ظلّ أزمة مُتعددة الأوجه والأسباب وغير مسبوقة في تاريخ تونس المستقلّة منذ 1956 إذ أنّها بصدد النيل بصورة مُفزعة من ثقة العموم في الدولة ومن تجانس المجتمع. إنّها أزمة عميقة وخطيرة الأبعاد جعلت الكثير من المهتمين بالشأن الدستوري والسياسي يضع المنظومة الدستورية التي أفرزتها ثورة 2011 في قفص الاتهام باعتبارها سبب التأزّم المُتفاقم للوضع الاجتماعي والاقتصادي وسبب الاحتقان السياسي المتزايد بالرغم من أنّ الثورة فتحت المجال فعليا أمام المنافسة السياسية وحرّية التعبير والإعلام والتّنظم والنشاط وممارسة الحقوق السياسية بحرّية لا تكاد تجد لها مثيلا في المنطقة العربية.

كتاب ثري وشامل لتاريخ القواعد الدستورية المتعاقبة والتي حكمت البلاد منذ أحقاب خلت إذ عاد الأستاذ الباحث معتزّ القرقوري للحقبة القرطاجية وما مثلته منظومتها الدستورية من نموذج نال إعجاب فلاسفة اليونان عند التنظير للديمقراطية. وتوقّف المؤلّف عند أهم الأنظمة والمحطات السياسية بعد أن أصبحت قرطاج رومانية ثم بيزنطية فضلا عن أنّه منذ الأغالبة ووصولا للحكم الحسيني اشتركت الأنظمة السياسية المتلاحقة في تمسّكها بالذاتية السياسية التونسية بالرغم من كل العقبات والتعثرات ومساعي الغزاة والمحتلين للقضاء عليها. وانخرطت تونس المعاصرة في حركة مأسسة الحُكم وتحديث أدواته منذ مطلع القرن الثامن عشر وأقرّت الحقوق الإنسانية الدنيا منذ 1846 تاريخ حذف الرّق فكانت الأسبق في هذا المجال متحدّية بذلك الموروث التاريخي والثقافي والعقائدي. وأقرّت عهد

الأمان سنة 1857 وهو إعلان لحقوق الإنسان سبق وضع أول دستور في العالم العربي الإسلامي سنة 1861 واعتماد منظومة قانون وضعي يقطع مع قانون فقهاء الشريعة الذين كبّلوا حركة العقل والتطوّر وجعلوا أوطاننا إلى اليوم تتخلّف عن ركب الأمم المتقدمة. ولم يغفل المؤلف سوء التصرّف في المال العام الذي فتح الباب أمام الحماية الفرنسية التي سرعان ما تحولت لاستعمار انتهى عندما اشتدت حركة المقاومة التي استندت أساسا للفكر الدستوري القائم على حماية الحرّيات العامّة خاصة. وصاحب استقلال تونس ثم ثورتها التي أرست الديمقراطية نسيج من القواعد الدستورية التي تدلّ على قناعة سائدة في المخيال العام بأهميّة هذه القواعد التي يُحتكم لها بالرغم من كل المآخذ على محتواها وعلى ظروف وضعها.

وأكثر ما يشد الانتباه وينال الإعجاب في الكتاب المسح التاريخي الذي يتقاطع مع الحاضر وأزماته والذي يدلّنا على أنّ طبقة القائمين على الشأن العام في ربوعنا لا تعتبر بالماضي بالرّغم من أن صاحب ديوان العبر مولود بتونس وحرّر مؤلّفه الشهير في تونس وكثيرا ما اعتمد على الممارسة السياسية في تونس والمنطقة البربرية والعربية. وقد خصّص الأستاذ القرقوري حوالي نصف الكتاب لتقديم تجارب وقواعد دستورية أفرزها واقع سياسي تحكمه خصومة دائمة منذ قرنين من الزمن على الأقلّ بين ماضي أسطوري وحاضر يغذّي الشعور بعجز الحكّام لدى شرائح عريضة لم تتخلّص بدورها من وضع «الرّعية» ولم تستبطن قيم «المواطنة» التي تؤهلها لتكون صاحبة القرار في تعيين الحكام على أساس برامج ومساءلتهم ومحاسبتهم. وكلّ هذه المراحل التي استعرضها الكاتب مهّدت لدستور 27 جانفي 2014 الذي بالرّغم من نقائصه وسوء صياغته، أسّس نظاما ديمقراطيا «مدنيا» يقوم على المواطنة وعلى غرس قيم الحرية السياسية بما في ذلك على المستوى المحلّي باعتبار الديمقراطية المحلّية أساسا وضمانة لاستدامة الديمقراطية وفعاليتها. ومثّل دستور 2014 والقوانين الأساسية ذات الصّلة الوثيقة بالانتخابات وبممارسة الحكم الموضوع الرئيسي والغاية النهائية للكتاب بالنظر للتغييرات الجذرية التي طالت منظومة الحكم في تونس وما يكتسيها من نقائص لا يتردد الكاتب في انتقادها بحدة وحماسة أحيانا.

هذا المؤلف تمت صياغته بعيدا عن كواليس الحكم وبعيدا عن أضواء وسائل الإعلام لأن صاحبه الشغوف بالقانون الدستوري المشحون بالنظريات وبمتابعة الحياة السياسية اقتنع بأن المحافظة على «مسافة أمان» تجاه الحكّام تضمن للبحوث الموضوعية والمصداقية التي نحن في أشدّ الحاجة إليها في هذا الزّمن الذي يشهد تعالي أصوات تُعلن نفسها «أصحاب خبرة» وهي أبعد ما تكون عن مقتضيات المعرفة العلمية من عمق نظر في الماضي القريب والبعيد وتمكّن من منهجية وتقنيات البحث القانوني وقراءة للوقائع السياسية على ضوء مقارنات لم يعد بالإمكان الاستغناء عنها. ولا يخفى على أصحاب المهن القانونية أهمية التمكّن من القواعد الدستورية لأنها أصبحت محدّدا لعمل المشرّع نفسه في ظل منظومة مراقبة دستورية القوانين وخاصة تكريس الدفع بعدم الدستورية الذي سيفتح المجال أمام فقه قضاء دستوري ثري عندما تنتصب المحكمة الدستورية للنظر في دستورية مشاريع القوانين والقوانين على ضوء مرجعية دستورية تتطلّب من الباحثين جهدا كبيرا لاستقراء الفصل 49 باعتباره فصلا محوريا وغيره من أحكام الدستور التي تعتبر حمّالة معاني متعدّدة.

إن الظرف السياسي المعقّد وأزمة الحكم في تونس تُكسبُ مؤلف الأستاذ الباحث معتز القرقوري أهمية خاصة لمن يريد أن يتعرّف على أساسيات القانون الدستوري التونسي وأن يستفيد من قراءة بعيدة عن التشنّج السياسي والاجتماعي وعن التأثيم عن حق وغير حق للمنظومة الدستورية القائمة. وأمّا بالنسبة للطلبة ودارسي القانون والسياسة عموما فإن الكتاب مرجع ثري وإسهام مفيد للتعلّم وللبحث وعند الاقتضاء لاتخاذ القرارات الأنسب.

وأريد أن أعبّر عن سعادتي بأن أرى أحد الباحثين ممّن أشرفت على تأطيرهم بكلية الحقوق بصفاقس التي كان لي شرف تأسيسها يتوفّق لإصدار كتاب بهذه القيمة العلمية بعد أن استكمل بامتياز الأبحاث التي أهّلته ليصبح أستاذ تعليم عال. وممّا يزيد في سعادتي وفاءه لنفس هذه المؤسسة الجامعية التي أنجبته والتي أظن أنّه لن يبخل عن طلبتها بعطائه.

النظام السياسي التونسي

الخطة المختصرة

المقدمة

كانت تونس، ومنذ حوالي ثلاثة آلاف سنة، مركزا للسلطة السياسيّة مع تطوّرات وتقلّبات وتحوّلات شكلّت هيكلة الحكم ومناطق نفوذه ومركزه. ولم تنجح أيّ قوّة خارجيّة في القضاء على الذاتيّة السياسيّة التونسيّة التي استطاعت أن تصمد، ولو أنّها تفاعلت إيجابيّا مع مختلف الحضارات التي تعاقبت على البلاد التونسية.

ولم يمنع انتماء تونس لحلقات أو لمراحل حضاريّة عديدة من التفرّد والمحافظة على خصوصيّتها الاجتماعيّة والسياسيّة[1] فكانت هذه البلاد دوما، ولا تزال، مركزا للممارسة السياسية السلطويّة[2]. وقد أعادت الثورة التونسيّة للتونسيين والتونسيات الريادة والسبق في المجال الاجتماعي والسياسي والحضاري، رغم الصّعوبات التي واجهها وما زال يواجهها الانتقال الديمقراطي الذي يبقى عمليّة معقدة خاصّة بالنظر إلى تاريخ البلاد ومحيطها الدولي والإقليمي، ورغم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الخانقة وهشاشة التوازنات المالية للدولة التي ما فتئت تتفاقم وتعطل مسار الانتقال الديمقراطي.

ورغم ثراء التجربة الدستورية التونسية، فإنّ ذلك لم يمنع الفقهاء من التأكيد على العلاقة المتشنجة لجزء كبير من الطبقة السياسية مع التاريخ وذلك بحكم رغبة أغلب السياسيين، على مدى الأحقاب، في مصادرة النجاحات والتنكر للماضي وعدم استخلاص العبر منه، حتى أن الأستاذ **ناجي البكوش** كتب، « وقد كاد الرائد الرسمي، بتسميته التي تحمل ريادة تونس، أن يدفع أثناء صياغة الدستور

---

(1) أنظر كتاب الهادي التيمومي، «كيف صار التونسيون تونسيين»، دار محمّد علي الحامّي للنشر، 2015، طبعة أولى.

(2) كتب الاستاذ ناجي البكوش في هذا الاطار ما يلي: «تونس، وريثة قرطاج الشهيرة بحضارتها وبانتظام مجتمعها، تبدو بما تعرفه من حراك لافت في اتجاه الديمقراطية وكانها تسعى لاستعادة سبقها التاريخي الذي افتقدته بسبب كسوف الفكر الخلاق والعقل المستنير وطغيان حكام احتكموا لغير العقل والحكمة. قرطاج الشهيرة التي تطلعت قبل خمسة وعشرين قرنا لتحكم المتوسط عرفت بدساتيرها لدى الفلاسفة اليونان الذين نظروا للديمقراطية. ناجي البكوش، التقرير الافتتاحي، قراءة في الدستور الجديد للجمهورية التونسية»، قراءات في دستور الجمهورية الثانية، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، عدد 4، الصفحة 7.

الجديد ثمن ريادته، بتعلة توحيد المصطلحات مع بقية الدول العربية، والحال أن هذه المؤسسة العريقة ترمز إلى دخول تونس الحداثة والقانون الوضعي العصري منذ سنه 1857.»[1]

أما الأستاذ **الهادي التيمومي** فأكد، في علاقة بالذاتية التونسية التي تشكلت عبر العصور، أن « التونسيين نتاج مهجن ومعاد التهجين لآلاف وآلاف المصاهرات المتنافرة : بربر، عرب، أتراك، أوربيون...، لقد كانت تونس قادرة على صهر كل هذه العناصر في بوتقتها، وهي بجسمها الترابي قوة قارية ولكنها بسواحلها الطويلة قوة بحرية، والبحر عامل تطوير عظيم للحضارة... وتبدو تونس بجسمها النحيل وكأنها كائن ضعيف، إلا أنها بانجازاتها الحضارية وبتوفيرها فرحة الحياة للكثير من سكانها على مر العصور، كائن قوي، وهو ما جعل ساسة العالم يحسبون لها دائما ألف حساب. سيطر عليها الغزاة لآماد طويلة من كل حدب وصوب بقوة أسلحتهم، لكنها سيطرت عليهم بقوة شخصيتها الحضارية وقد « تتونس» أغلب غزاتها وصاروا مدافعين شرسين عنها، فتونس لم تفن أبدا في غزاتها، بل أن غزاتها هم الذين ذابوا فيها.»[2]

ويبدو أن نفس الفكرة تنطبق على سكان دول شمال إفريقيا عموما، فقد اعتبر المؤرخ **شارل أندري جوليان**، في مؤلفه حول تاريخ شمال إفريقيا، أن مختلف الحضارات التي تعاقبت على المنطقة تأثرت بمحيطها الجغرافي الجديد وتأقلمت حضاريا مع السكان الأصليين اللذين تمكنوا من المحافظة على جزء كبير من خصوصيتهم.[3]

---

(1) ناجي البكوش، المرجع السابق، الصفحة 8.
(2) الهادي التيمومي، « كيف صار التونسيون تونسيين»، مرجع سابق صفحة 18.
(3) Charles André Julien, « Histoire de l'Afrique du Nord- des origines à 1830 », Grande bibliothèque Payot, Paris, 1994, page 57. Selon l'auteur, « Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire de l'Afrique du Nord, on constate que tout se passe comme si elle était frappé d'une inaptitude congénitale à l'indépendance. Ce pays a été constamment soumis à l'influence et parfois au destin de civilisations qui lui étaient extérieures. A priori, on attendait donc une population aux composantes multiples et aux produits instables. Or c'est tout le contraire qui est vrai. La nature a ici pesé de tout son poids. L'expression arabe, l'île du Maghreb, a plus qu'une valeur d'image. Elle illustre la tendance au permanent caractérisant les régions insulaires. Les civilisations successives qui venaient du dehors ont été pour les Berbères autant de vêtements divers sous lesquels son corps et son âme demeuraient identiques à eux même. Ajoutons que la montagne accentuait encore cette orientation conservatrice du Maghreb.»

إن التركيز على العوامل الطبيعية في تفسير محافظة سكان شمال إفريقيا على خصوصياتهم، رغم تعاقب الحضارات وتنوعها، يبدو مبالغا فيه إلى حد ما، ولعله يخفي نظرة دونية للسكان الأصليين باعتبارهم غير مؤهلين من حيث المبدأ، ورغم محافظتهم على خصوصياتهم، على حكم أنفسهم وهو ما عبر عنه الكاتب من خلال القول بأنه يبدو، من خلال المعاينة، أن تاريخ شمال إفريقيا يشهد بأن المنطقة وكأنها غير مؤهلة، بصورة مبدئية، للاستقلال أي أن سكانها غير مؤهلين لحكم أنفسهم.

غير أن العوامل الطبيعية، ولئن يمكن أن تفسر جانبا من هذا التميز، فإنّ عوامل أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار وتتعلق أساسا بعناصر ثقافية وحضارية، وحتى سياسية، تجعل من سكان المنطقة عموما يميلون نحو المحافظة على نوع من الخصوصية الذاتية رغم تعاقب العديد من الحضارات التي حاولت، في غالب الأحيان، طمس الخصوصيات المتنوعة لسكان شمال إفريقيا وهو أمر يبدو طبيعيا في علاقة المستعمر عموما بالأقاليم التي تدخل تحت سلطته.

فعدم تمكن سكان شمال إفريقيا من الاستقلال عن القوى والحضارات الأجنبية ليس مرتبطا ضرورة بعجزهم وقصورهم أو بعدم قابليتهم المبدئية للاستقلال، وإنما مرتبط بموازين القوى التي كانت سائدة في كل مرحلة من المراحل التاريخية التي مرت بها المنطقة والأطماع الاستعمارية بفعل الموقع الاستراتيجي والثروات التي تزخر بها مما جعلها مطمعا للمستعمرين والغزاة على مر التاريخ وتعاقب الأزمنة.

ويعتبر تاريخ تونس السياسي أنموذجا للمراوحة بين الاستقلال حينا، والتبعية أحيانا أخرى. لذلك سوف نتناول في هذه المقدمة مختلف المراحل التاريخية التي مرت بها التجربة السياسية التونسية المراوحة بين الاستقلال والتبعية، باعتبارها أحد المحددات الأساسية للحاضر الذي يشهد تطورات متسارعة في الزمن وغير مسبوقة في المضمون، وهو ما برز بصورة واضحة من خلال الممارسة السياسية اللاحقة لقيام الثورة التونسية.

إن دراسة التاريخ السياسي لتونس يفترض التعرض تباعا إلى مختلف الحضارات التي تداولت على البلاد التونسية والمؤسسات التي أنشاتها للحكم انطلاقا من **المؤسسات البربرية** (1) **ثم القرطاجنية** (2) **فالرومانية** (3) **ثم المؤسسات الوندالية والبيزنطية** (4) **ثم المؤسسات السياسية منذ الفتح الإسلامي إلى قيام الدولة الحسينية** (5) وأخيرا إلى مرحلة **قيام الدولة الحسينية بتونس** (6).

1 ـ المؤسسات البربرية

يتفق أغلب المؤرخين على أن الحضارة البربرية أو الأمازيغية هي حضارة بدو رحل لم تتولد عنها مبدئيا مؤسسات سياسية مقننة ومنظمة ومستقرة في الزمن. غير أنهم يؤكدون بأنه كان للأمازيغ، قبل العهد القرطاجني، نظام خاص بهم تواصل حتى بعد الغزو الفينيقي. كما كانت لهم حياة جماعية منذ أقدم العصور. ويشير الدارسون إلى أن الخلية الأساسية للمجتمع البربري هي الأسرة أو العائلة المرتكزة على نظام الأبوة والسلالة الذكرية.[1]

ويمارس رب الأسرة من الذكور سلطة مطلقة داخل العائلة، ليس فقط على الإناث من أفرادها، ولكن أيضا على الذكور منهم، فهو الذي يزوجهم ويبقيهم تحت سلطته بعد الزواج. وعند موته، تنتقل رئاسة العائلة إلى أكبر أفرادها سنا من الذكور بطبيعة الحال.[2]

غير أن ضرورة حياة الرعي والفلاحة اقتضت تشكل مجموعات أو تجمعات أكثر اتساعا وقوة من العائلة السلالية الواحدة. وقد كانت هذه الجماعات أو المجموعات تسمى بالخلايا. وكانت هذه الخلايا تشكل جمهوريات صغيرة خاضعة إلى مجالس تضم رؤساء العائلات.[3]

وأشار الأستاذ **عبد الفتاح عمر** إلى أن» السلطة داخل الخلية تعود إلى المجلس الذي يضم رؤساء العائلات الذي يتولى توزيع الثروات والأعباء بين مختلف العائلات. كما كان هذا المجلس يمارس سلطة قضائية ويعين رئيس الخلية لمدة معينة. ولم يكن رئيس الخلية رئيسا بالوراثة «[4].

وقد كتب «**رينان**» Renan أن الشكل الملكي والوراثي يمثل عند هذا الجنس استثناء. أما المؤرخ «**تيراس**» Terrasse فقد كان يعتبر الخلية عبارة عن

(1) La famille agnatique qui est un groupement patriarcal fondé sur la parenté en ligne paternelle.

(2) C’est le système appelé tanistry (de l’irlandais tanaise, « le second ») qu’on retrouve chez les rois vandales et chez les Beys de Tunis.

(3) Ces assemblées sont le prototype de la djemaa kabyle qui dirige les affaires communes et frappe les insoumis selon un droit coutumier (le qanoun kabyle, l’azref marocain). Voir Charles André Julien, » Histoire de l’Afrique du Nord- Des origines à 1830 », Grande bibliothèque Payot, page 71.

(4) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 303.

«جمهورية» بربرية صغيرة جدا، إلا أنها شاعرة بوحدتها وبما تصبو إليه[1]. وكل هذه المعطيات تؤكد أن المجتمع البربري كانت له بعض الخصوصيات التنظيمية ذات الأبعاد السياسية التي كان من الممكن أن ترتقي إلى أشكال سياسية أكثر تطورا لو سمحت لها الظروف بذلك، ولو لم تقع البلاد تحت حكم الطامعين من الغزاة الأجانب.

وإلى جانب العائلة والخلية نجد القبيلة التي تعتبر بمثابة المكون الجامع وهي تتكون، حسب الظروف والملابسات التاريخية، من أجل الهجوم أو الدفاع، أي لاعتبارات مصلحية وفي أغلب الأحيان ظرفية ومناسباتية. غير أن فكرة التوق إلى الاستقلالية تبقى مهيمنة على التنظيمات البربرية باعتبار محافظة العائلة والخلية على استقلاليتهما من خلال تفويض ممثلين عنهما قصد الدفاع عن مصالحهما وتمثيلهما صلب مجلس القبيلة، وهو ما يمثل خصوصية على مستوى التنظيم الجماعي السائد في ذلك الوقت.

وفي أوقات الحرب، تختار القبيلة رئيسا يميل عادة، إذا انتصر في الحرب، إلى البحث عن تدعيم صلاحياته وجعل سلطته وراثية. غير أن ما يميز التنظيم القبلي البربري هو عدم الاستقرار ذلك أن القبائل تظهر وتندثر بحسب الحروب ونتائجها، وهو ما جعل المؤرخين يؤكدون أنه لا يمكن تحديد الامتداد والتوزيع الجغرافي للقبائل البربرية قبل الاحتلال الروماني، باعتبار أن توزيع القبائل مرتبط بمعطيات ظرفية بالأساس.

ويشير الدارسون إلى أن رئيس القبيلة يتمكن أحيانا، بفعل سطوته أو شخصيته القوية، من توحيد أو جمع مجموعة من القبائل ويصبح بذلك قائدا أو ملكا « Aguellid ». غير أن هذه الاتحادات القبلية تبقى غير مستقرة خاصة وأنه من الصعب على القائد أو الملك أن يفرض سلطته كاملة على سكان الجبال والسكان الرحل الذين يميلون، ليس فقط بفعل المعطيات الطبيعية، ولكن أيضا بفعل طبيعة العلاقات والتركيبة القبلية، إلى التمرد. [2]

---

(1) المرجع السابق، الصفحة 303.

(2) Charles André Julien, ouvrage précité, page 73. Selon l'auteur, « Le Roi a une autorité proportionnée a son prestige. Il se fait aider, non de fonctionnaire d'Etat, mais de ses propres parents ou serviteurs, et consulte nécessairement les chefs de tribus, dont les avis pèsent d'autant plus qu'ils ont derrière eux davantage de sujets. Quand les tribus sont mécontents de lui, elles se soulèvent et le massacre. Aussi sa diplomatie travaille t-elle à diviser les opposants.
Le problème financier est le plus difficile à résoudre. Les autorités locales lèvent

ولعل ضعف المؤسسات السياسية خلال الحقبة البربرية ساعد، بقدر كبير، على احتلال البلاد وحال دون دفاعها عن نفسها بنجاعة بحكم أن السلطة السياسية لم تكن منظمة ومتمركزة. فلم يجد الفينيقيون صعوبة في الانتصاب بقرطاج وبسط نفوذهم على شمال إفريقيا بصورة تدريجية وتكوين حضارة عظيمة بالمنطقة ما زالت آثارها قائمة إلى اليوم، رغم المصير المأسوي للحضارة القرطاجنية على أيدي الرومان.

2 ـ المؤسسات القرطاجنية

شهد العصر القرطاجني تطورا لفت أنظار الفلاسفة اليونان الذين اهتموا بالحكم وبطرق تصريف الشأن العام ليس فقط في المدن اليونانية، ولكن أيضا عند الشعوب المجاورة بما في ذلك حضارة قرطاج.

ويمثل دستور قرطاج، على ما يبدو، أوّل شكل من أشكال التنظيم السياسي المقنن بتونس، رغم صعوبة دراسة هذه المرحلة وقلة المراجع بشأنها لاعتبارات موضوعية تتعلق بالطريقة التي انتهت بها قرطاج والتي تم تدميرها من قبل الرومان وإحراقها بالكامل تقريبا سنة 146 قبل الميلاد، مما جعل دراسة تلك الحقبة من تاريخ البلاد عسيرة ومعقدة.

وقد اهتمّ الفيلسوف الإغريقي **أرسطو** بدستور قرطاج وركّز على تحليل أهميّته في كتابه «السياسة» من خلال مقارنته بدستور مدينة اسبرطة Sparte اليونانيّة وتفضيله عليه[1]. وقد كان أرسطو منبهرا بدستور قرطاج ومؤسساتها السياسية، خاصة بالنظر إلى ما ضمنه هذا الدستور من استقرار سياسي نسبي في مناخ غير استبدادي. وجاء في كتابه «السياسة» ما يلي حول دستور قرطاج :

---

sans doute des taxes en nature sur les récoltes et le bétail dans les tribus et les villages, en argent dans les cités, mais le Roi doit souvent se contenter du don bénévole de tribus puissantes ou faire percevoir les impôts par une harka qui pille, du même coup le territoire insoumis. Il n'y a aucune égalité dans la répartition des charges fiscales.»

(1) Selon Houcine Jaidi, l'intérêt porté à la Constitution de Carthage est antérieure à l'œuvre d'Aristote, d'ailleurs, «dans l'un de ses discours politiques datant du début du IV ème siècle av.J-C, Isocrate a assimilé les Carthaginois aux « Grecs qui étaient les mieux gouvernés»(Nicoès, 24). Notons que l'éloge est formulé par le maitre incontesté de la rhétorique grecque judiciaire et politique du IV ème siècle av. J-C. Voir Houcine Jaidi, « La constitution de Carthage: son actualité et les lecons d'Aristote», 5 février 2014.

« Carthage parait encore jouir d'une bonne constitution, plus complète que celle des autres Etats sur bien de points, et à quelques égards semblable à celle de Lacédémone. Ces trois gouvernements de Crète, de Sparte et de Carthage, ont de grands rapports entre eux ; et ils sont très supérieurs à tous les gouvernements connus.

Les Carthaginois, en particulier, possèdent des institutions excellentes ; et ce qui prouve bien toute la sagesse de leur constitution, c'est que, malgré la part de pouvoir qu'elle accorde au peuple, on n'a jamais vu à Carthagène changement de gouvernement, et qu'elle n'a eu chose remarquable, ni émeute, ni tyran.

Je citerai quelques analogies entre Sparte et Carthage. Les repas communs des sociétés politiques ressemblent aux Phidicies lacédémoniennes ; les cents- quatre remplacent les Ephores ; mais la magistrature carthaginoise est préférable, en ce que ses membres, au lieu d'être tirés des classes obscures, sont pris parmi les hommes les plus vertueux. Les rois et le sénat se rapprochent beaucoup dans les deux constitutions ; mais Carthage est plus prudente et ne demande pas ses rois à une famille unique ; elle ne les prend pas non plus dans toutes les familles indistinctement ; elle s'en remet à l'élection, et non pas à l'âge, pour amener le mérite au pouvoir. Les rois, maître d'une immense autorité, sont bien dangereux quand ils sont des hommes médiocres ; et ils ont fait déjà bien du mal à Lacédémone. »(1)

يعتبر أرسطو إذن أنّ النظام السياسي لقرطاج هو من أفضل الأنظمة السياسيّة في عصره. وقد كان للقرطاجيين بدورهم تنظيمات سياسيّة وطنيّة وهي من نواح عديدة أفضل من تنظيمات الشعوب الأخرى. وهي تشبه في بعض الجوانب تنظيمات اللقيديميين (سكان اسبرطة)... ونجد لدى القرطاجيين عددا أكبر من المؤسسات الممتازة مقارنة مع المؤسسات السائدة في ذلك العصر.

وممّا يظهر حكمة تنظيمات قرطاج، حسب أرسطو، أنّها حافظت على نفس الصيغة ولم نر أبدا عصيانا أو ثورة ولا استبدادا... إن ملوك قرطاج وشيوخها يشبهون أيّما مشابهة ملوك لقيديمونيا وشيوخها. ولكننا نلاحظ أمرا أهم من ذلك

(1) Voir « La politique d'Aristote », traduit en français d'après le texte collationné sur les manuscrits et les éditions principales, J. BARTHELEMY-SAINT-HILAIRE, troisième édition revue et corrigée, Paris, Librairie philosophique DE LADRANGE, 1874, page 43-44.

في قرطاج. فالملوك لا ينتخبون من ضمن العائلة نفسها ولا من كلّ العائلات بلا تمييز، وإنّما إذا وجدت عائلة أعظم شأنا من العائلات الأخرى، فمنها ينتخب القرطاجيون ملوكهم بدل أن يعينوهم عن عائلة وارثة، أي بالوراثة، بحسب تسلسل الأعمار، لأن الملوك إذا نشؤوا في ظلّ سلطة عليا فإنّهم يتسبّبون في شر كبير خاصة إذا كانوا أغبياء...

ويعتبر المؤرخون أن المجتمع القرطاجني هو أساسا مجتمع يحكمه هاجس الربح. وأن السلطة في قرطاج مرتبطة بهذا الهاجس، فحكومة قرطاج يقال عنها أنها حكومة تجار أو حكومة في خدمة التجار[1]، وهو أمر يبدو منطقيا إلى حد ما باعتبار طبيعة المجتمع القرطاجني الذي يقوم خاصة على المبادلات التجارية بحريا وبريا. فالتجارة كانت، بالنسبة لقرطاج، النشاط الأساسي والغالب وهو النشاط الذي تميز فيه القرطاجنيون وأقاموا عليه حضارتهم.

وكان «دستور» قرطاج ينظم الحكم بطريقة متوازنة ويمكن «الشعب»، وخاصة الطبقة الارستقراطية، من ممارسة سلطة مباشرة طورا وغير مباشرة طورا آخر، رغم أن البعض من المؤرخين أشاروا إلى أن قرطاج قد تكون قد خضعت في البداية إلى نظام ملكي[2] مثلما كان الأمر في روما. ثم ما لبث أن تم التخلي عن هذا النظام « الملكي» لفائدة نظام انتخاب قضاة مدنيين، وهم «الاشفاط»، الذين يقع تجديد انتخابهم كل سنة في انتخابات شعبية. إلا أن تلك الانتخابات لم تكن تغيب فيها مظاهر الرشوة والفساد[3].

---

(1) Selon Charles André Julien, « ...nulle part dans l'Antiquité le capitalisme ne subordonna davantage la politique et n'exploita avec plus de rigueur les populations soumises. Tyrannique, féroce et soupçonneuse, son aristocratie d'affaires ressemble comme une sœur aînée à la noblesse vénitienne, la culture et le goût en moins », op cit, page 100.
(2) Charles André Julien, « Histoire de l'Afrique du nord », Paris, Payot, deuxième édition, Tome I, page 84.
(3) Selon Houcine Jaidi, « depuis plus d'un siècle, des interprétations différentes ont été données de la documentation relative à la constitution de Carthage. Leurs auteurs se classent, pour l'essentiel, en deux camps principaux: celui qui défend la thèse de la constitution immuable décrite par Aristote au IV ème siècle av. J-C et celui qui soutient l'idée d'une évolution qui aurait fait passer l'Etat Carthaginois de la royauté au régime aristocratique ponctué de tyrannies épisodiques puis à la démocratie. La lecture la plus prudente et la plus admise, aujourd'hui, est celle qui s'en *tient au repérage des organes institutionnels fondamentaux et aux mutations* politiques dûment attestées.»

وقد كان الاشفاط مدعومين في ممارسة صلاحياتهم بمجلس للشيوخ يعد تقريبا 300 عضو يتم اختيارهم مدى الحياة وهم جميعهم من الطبقة الارستقراطية القرطاجنية. وقد تمكنت الطبقة الارستقراطية من الهيمنة على السلطة لفترة طويلة ولم يكن يحد من صلاحياتها إلا الصراعات الداخلية بين أعضائها. ويتفرع عن هذا المجلس فريق من ثلاثين شيخا يتولون تصريف الشؤون العامة. أما الوظائف السامية فإنها كانت حكرا على أقلية تنتمي إلى فرق مكونة من خمسة أعضاء يختار بعضهم البعض الأخر.

وإلى جانب الهيكل الأساسي المتمثل في مجلس الشيوخ، كانت توجد مجالس ومنظمات شعبيّة هي أقرب إلى منتديات ثقافيّة ومهنيّة تبرز آراء مختلف الحساسيّات الفكريّة والفئات الاجتماعيّة والمذاهب السياسيّة وتشارك في ممارسة السلطة العامّة من خلال الضغط على الهيئات المنتخبة.

إن عيوب تنظيمات القرطاجيين التي تقوم على الارستقراطيين والديماغوجيين، تجعلها تميل أحيانا إلى النظام الجمهوري وأحيانا أخرى إلى النظام الأوليقارشي. وللملوك وأعضاء مجلس الشيوخ حرية طرح بعض المسائل أمام مجلس الشعب وغض النظر عن بعضها الآخر وذلك حين يكونون متّفقين، وإلاّ فإنّ «الشعب» هو الذي يتّخذ القرار، حتّى في شأن المسائل التي لا يراد له الخوض فيها.

وإذا ما أحيلت قضية ما على « الشعب» فإنّ ذلك يمنحه الحق في استفسار القضاة عن العلّة والسبب، وله أن يتّخذ القرار، ولكل فرد إن شاء أن يعارض المقترحات المطروحة على المجلس وهذا ما لا يوجد في الجمهوريّات الأخرى[1].

غير أن تركيبة فئة «الشعب القرطاجني» بقيت غير محددة إلى اليوم. ولكن الأكيد أن كل الأفراد المكونين للمجتمع القرطاجني لم يكونوا ينتسبون «للشعب»، إذ وحدهم الأفراد المتمتعون بكامل حقوقهم ينتمون إلى الشعب، وهو ما يؤكد الصبغة الانتقائية في التمتع بكامل الحقوق في المجتمع القرطاجني، أي لما نسميه اليوم بصفة المواطنة، خاصة وأنه يبدو أن الانتماء إلى فئة «الشعب»، والتمتع بالتالي بالحقوق الكاملة في المجال السياسي خاصة، كان حكرا على

(1) « تدريس حقوق الإنسان» نصوص مختارة مركز النشر الجامعي تونس .2003

الاجتماعات أخذ يتدعم شيئا فشيئا إلى درجة أنه أصبح أساسيا في آخر الفترة القرطاجنية. من ذلك أن الاشفاط- وهم قضاة ينتخبهم الشعب لمدة سنة قابلة للتجديد- والقادة العسكريين كانوا منتخبين في إطار الاجتماعات الشعبية. وكانت النزاعات بين الاشفاط ومجلس الشيوخ تحل داخلها[1].

ومهما يكن من أمر، فان الحكم على تطور المؤسسات السياسية في قرطاج يجب أن لا يكون بالمعايير التي تحكم المجتمعات السياسية الحديثة، وإنما بمعايير تتلاءم مع طبيعة المجتمعات القديمة ودرجة التطور السياسي الذي بلغته. ووفقا لهذه المعايير، فانه يمكن القول بأن القرطاجنيين تمكنوا من بناء مؤسسات سياسية متطورة ومنظمة كانت محل إعجاب حتى من قبل منافسيهم وأعدائهم.

3- المؤسسات الرومانية

انتهت الحروب البونية التي خاضتها قرطاج وروما بخضوع قرطاج حيث استسلم القرطاجنيون وطالبوا بالسلام[2]. وانجر عن الاحتلال الروماني سنة 146 قبل الميلاد من جهة نشأة إفريقيا الرومانية، المتمثلة في الجزء الشمالي من البلاد التونسية، ومن جهة ثانية إحداث نوميديا المتكونة من وسط البلاد التونسية ومن منطقة قسنطينة التي أصبحت اليوم تابعة للجزائر.

وقضى الاحتلال الروماني على المؤسسات المحلية وأدى إلى قيام نظام احتلال متفاوت القسوة. فكانت إفريقيا الرومانية خاضعة مباشرة إلى السلطة المركزية بروما، بينما تم تفويض أمر نوميديا إلى ملوك وأمراء صغار تحت حماية روما، وذلك بسبب صعوبة السيطرة على المناطق الجبلية وقسوة سكانها، إضافة إلى صعوبة فرض سيطرة الدولة المركزية عليهم بفعل عدم استقرارهم وترحالهم

---

(1) عبد الفتاح عمر، « الوجيز في القانون الدستوري»، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987، الصفحة 301.

(2) Selon Charles-André Julien, « les Carthaginois demandèrent la paix. Scipion décida que Carthage conserverait son territoire africain, mais ne pourrait engager de guerre sans l'autorisation de Rome et laisserait à Masinissa la maitrise des pays numides. Elle devait renoncer à ses éléphants, à sa flotte sauf 10 trirèmes, aux levées de mercenaires en Gaule et en Ligurie et à tout son butin, enfin payer une indemnité de guerre de 10 000 talents dont 1 000 sur le champ pour obtenir une trêve, et envoyer des otages à Rome.», ouvrage précité, page 93-94.

أقلية من المتساكنين. في حين أن البقية من العبيد والفلاحين لم تكن لهم نفس الامتيازات داخل المجتمع القرطاجني.

وقد أكد المؤرخ **شارل أندري جوليان** على أن تركيبة الشعب في المجتمع القرطاجني ليست بالوضوح الكافي، رغم أنه يمكن القول بأن فئة « المواطنين» كانت تمثل المكون الأساسي لهذا المجتمع، بالرغم من صعوبة تحديد عددهم ونسبتهم من مجمل سكان قرطاج.(1)

ويبدو أن منح صفة «المواطنة» القرطاجنية يتوقف على توفر جملة من الشروط. فلا يمكن أن يرتقي إلى مستوى المواطنة القرطاجنية إلا من كان حرا، مولودا من أبوين قرطاجنيين، بالغا سنا معينة ومتمتعا بموارد رزق ثابتة.

كما يمكن الحصول على المواطنة بطرق أخرى مثل التجنس. وكان بإمكان مواطني قرطاج، دون سواهم من المحررين والعبيد والأجانب، ممارسة الحقوق السياسية والمدنية. وهو أمر كان يبدو طبيعيا في المجتمعات القديمة.

وقد أشار الأستاذ **عبد الفتاح عمر** إلى أن «المواطنين» كانوا منظمين في إطار مجموعات تسمى «هكتاريا» والتي لا تعرف طبيعتها بدقة، وهي عبارة عن هيئات تربط بين أعضائها مصالح مشتركة تجعلهم يتشاورون في القضايا العامة قبل انعقاد اجتماع الشعب.

كما أضاف أنه يمكن اعتبار هذه الهيئات بمثابة «أحزاب سياسية» أو «تنظيمات نقابية» أو حتى «مجموعات ضغط» تسهر على توجيه القرارات العامة وجهة تخدم مصالحها.

ويجتمع «المواطنون» في إطار اجتماعات شعبية كانت في أول الأمر تعقد بصورة متقطعة ولا تمارس في واقع الأمر إلا سلطات محدودة. ولكن دور هذه

---

(1) Charles André Julien, ouvrage précité, page 101. Selon l'auteur, « Le peuple de Carthage nous est mal connu. Non seulement sa vie et ses aspirations nous échapper, mais aussi sa composition même reste obscure. Les citoyens en étaient, à coup sue, l'élément fondamental, mais on ignore leur nombre et, chose plus importante, la part qu'ils représentaient de la population totale.
Le reste était constitué par les affranchis et les esclaves, ces derniers sont nombreux, et surtout par les étrangers, principalement des indigènes africains qu'attiraient les multiples ressources qu'autrefois, comme aujourd'hui, pouvait offrir un grand port.»

المتواصل على مدار السنة حسب المواسم الفلاحية وموازين القوى والنسيج القبلي.

ولفهم نظام الحكم الروماني لابد من التعرض إلى تقسيم المجال أو الإقليم المحتل من قبل الرومان. وهو يقسم شمال إفريقيا إلى مقاطعات Des provinces وبلديات Des communes. فالاحتلال الروماني لم يؤد إلى قيام مقاطعة واحدة مركزية لها عاصمة ويوجد على رأسها حاكم واحد، بل أن روما عملت على اعتماد تنظيم يتأقلم مع المعطيات الواقعية. وتم تقسيم الإقليم إلى أربعة وحدات إدارية حسب ثلاثة أنظمة للحكم. وكانت تونس تضم وحدتين إداريتين وهما إفريقيا الرومانية ونوميديا.

أما من حيث التقسيم الترابي فان الإقليم الخاضع للاحتلال الروماني كان ينقسم إلى وحدات Tractus وهي تمثل جماعة إدارية عامة Circonscription. وتنقسم كل وحدة بدورها إلى مجموعة من المناطق Regiones. ويبدو أن هاجس السيطرة على الإقليم إداريا كان أقوي وأهم من أي معطى أخر بالنسبة « للمستعمر الروماني» الذي حاول أن يأخذ بعين الاعتبار المعطيات الواقعية، فلئن أخضع الجزء الشمالي من البلاد التونسية إلى سلطته المباشرة بفعل أهمية الثروة الفلاحية به والسهولة النسبية للسيطرة المباشرة عليه، فانه أسند مهمة حكم وسط البلاد إلى ملوك وأمراء محليين، وذلك بسبب صعوبة السيطرة المباشرة على تلك المناطق ذات التضاريس القاسية.[1]

وبالنسبة للتقسيم أو التنظيم البلدي فان الإقليم المقسم إلى أربع مقاطعات كان خاضعا أيضا إلى تقسيم بلدي وفقا لأنماط متدرجة من التنظيمات البلدية. وقد أشار **شارل أندرى جوليان** إلى وجود أربعة أنواع من التقسيمات أو التنظيمات البلدية وهي المستعمرات الرومانية (Coloniae) Les colonies romaines،

(1) Charles André Julien, ouvrage précité, page 174. Selon l'auteur, « l'Afrique groupait les territoires les plus évolués, formés bien avant l'arrivée de Rome aux pratiques commerciales et agricoles des Puniques et truffés de cités actives dont le développement pacifique paraissait assuré depuis qu'on avait désarmé et cantonné les Musulames, vers la fin du premier siècle. Auguste pouvait sans crainte remettre une province si calme dans les mains d'un proconsul- sénateur de rang consulaire-, d'autant plus que les agents directs de l'empreur limitaient d'année en année les pouvoirs du gouverneur».

وقد كانت تمثل الصنف الأول، وهذه المستعمرات تتكون من مواطنين رومان، وكانت لهم تقريبا حقوق مشابهة لحقوق مواطني روما.

الصنف الثاني يتكون من البلديات الرومانية Les municipes romains (Municipia)، وقد كان لها تنظيم مشابه أو منقول عن تنظيم المستعمرات وكان لها مجلس بلدي يقوم مقام مجلس للشيوخ Un conseil municipal (Ordo decurionum) وجهاز تنفيذي متركب من قناصل منتخبين لمدة سنة واحدة وهم مكلفون بالسهر على مصالح المدينة.

والفرق الأساسي بين المستعمرات الرومانية والبلديات الرومانية أن سكان البلديات خاضعون للأداء على العقارات، وهي أعباء أعفي منها سكان المستعمرات، وهو ما أكده **شارل أندرى جوليان** عند تعرضه إلى البلديات الرومانية:

« Les municipes romains (municipia) étaient des cités qui se modelaient sur la Cité maitresse en copiant ses institutions. Ils avaient un conseil municipal (ordo decurionum) tenant lieu de sénat et pour consuls deux duumvirs (dumviri ou duoviri) élus pour un an, siégeant sur une chaise curule, portant la toge prétexte et la tunique laticlave, suivis de deux licteurs munis de faisceaux sans hache. Deux questeurs régissaient la caisse municipale. Deux édiles avaient dans leur ressort la voirie, les marchés, les distributions frumentaires, les jeux, et pouvaient être adjoints, avec des pouvoirs moindres, aux duumvirs qui gardaient la réalité du pouvoir. »[1]

الصنف الثالث هي البلديات اللاتينية Les communes latines ou municipe latins، وهي تتكون من أفراد لهم وضع قانوني وسط بين المواطن الروماني والأجنبي.

أما الصنف الرابع والأخير فهي البلديات الأهلية Les communes pérégrines ou stipendiaires، وهي بلديات تكاد تكون مخصصة للسكان الأصليين من البرابرة سواء كانوا رحلا أو مستقرين.[2]

---

(1) Charles André Julien, ouvrage précité, page 176.

(2) « Les communes pérégrines ou stipendiaires étaient peuplées de pérégrins, c'est-à-dire de sujets presque exclusivement berbères, nomades ou sédentaires.

ولعل أهم ما يميز هذه المرحلة من تاريخ البلاد التونسية هو ظهور البوادر الأولى للتنظيمات البلدية التي كانت تمثل وسيلة لتقسيم المجال، ولكن أيضا أسلوبا للحكم الذي يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية.

4- المؤسسات الوندالية والبيزنطية

بعد احتلال تونس، أسس الوندال دولة مركزية كانت السلطة فيها بين يدي ملك له مطلق الصلاحيات. وبدأ **جنسريق**، أول ملك للوندال، بتغيير العادات الجرمانية القديمة المتعلقة بالارتقاء إلى العرش وذلك لتحاشي الصراعات الداخلية، فلم يعد العرش ينتقل بصورة مباشرة فحسب، بل أصبح يرجع إلى من هو أكبر سنا من فروع الذكور للعائلة المالكة.

وكان للملك صلاحيات كبيرة فهو يمارس سلطته المباشرة على كامل الإقليم. وبالمقابل، تم التخلص من المقاطعات بوصفها هياكل إدارية. ولاحظ أحد المؤرخين، وهو **كريستيان كورتوا**، عند تعرضه للفترة الوندالية بتونس، أن الدولة الوندالية تكون وحدة لا تتجزأ سرعان ما تغطي فيها سلطة الملك المدن والبلديات القروية.[1] وبذلك عادت السلطة المركزية لتفرض سلطتها وسطوتها على الإقليم.

وكان الملك يعين جميع أصحاب الرتب العالية وجميع الموظفين، وخاصة ولي العهد، الذي كان يعهد إليه بمهمة وزير أول ورئيس ديوان العلاقات مع الخارج ويقوم بدور هام خاصة في مادة السياسة الخارجية. وكان كل الأعيان والموظفين تحت الإشراف المباشر للملك ولم يكونوا سوى مساعدين تابعين له ليست لهم إرادة ذاتية. وكان دور الملك أيضا هاما فيما يتعلق بالمسائل المالية ويتجلى ذلك خصوصا من خلال الخلط بين الصندوق الملكي الخاص والخزينة

Tous n'étaient pas placés sous le même régime. Tantôt Rome se bornait à donner l'investiture par le manteau rouge et le bâton d'ivoire à des chefs indigènes grands caids héréditaires, que l'on nommait préfets ou princes (praefecti, principes) et qui prenaient parfois le titre de roi (reguli), tantôt elle maintenait peut être certaines institutions carthaginoises et à tout le moins le titre de suffète, tantôt elle constituait un conseil indigène, ébauche d'un futur conseil municipal latin ou romain.», Charles André Julien, ouvrage précité, page 177.

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 308.

العامة. وكانت الموارد المالية تتأتى من ناحية من الأملاك الملكية، ومن ناحية أخرى من الأداءات التي يخضع لها المهزومون دون سواهم، أي الرومان أساسا.

أما بالنسبة للعدالة، فدور الملك كان هاما إذ باستطاعته التصدي لأي قضية وهو فوق ذلك أعلى درجة من درجات الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم. وكان التنظيم القضائي يخضع لمبدأ التفريق بين المحاكم الوندالية والمحاكم الرومانية. أما فيما يتعلق «بالشعب» فقد كان يتكون من النبلاء، الذين يكتسبون تلك الصفة بإرادة ملكية سامية، ومن الأحرار الذين تراجع دورهم السياسي شيئا فشيئا، وأخيرا من العبيد الذين يعتبرون بمثابة الأشياء القابلة للبيع والشراء.(1)

واثر انقسام الإمبراطورية الرومانية سنة 395، تكونت إمبراطورية بالجنوب الشرقي لأوروبا عاصمتها القسطنطينية، وتمكن البيزنطيون الرومان من إعادة احتلال إفريقيا الرومانية سنة 534 وسيطروا عليها إلى حدود سنة 642. وتسمى هذه المرحلة بإعادة الاحتلال La reconquista .

وخلال سنة 534، أصدر الإمبراطور خطته لإعادة تنظيم إفريقيا الرومانية التي لم تعد تابعة لروما، بل أصبحت مستقلة نسبيا مع تبعيتها للإمبراطورية البيزنطية. وقد كان الإمبراطور يمارس صلاحيات مطلقة إلى درجة أن **جوستنيان**، الإمبراطور البيزنطي، كان يقول عن نفسه، كانت جلالتنا تدرس المشاريع المعروضة عليها، وتصلح بوحي إلاهي غوامض كل الأمور وخفاياها، وتعطي للأشياء قوتها النهائية، إذ فمن أقدر على حل ألغاز القانون وكشفها للناس من الذي له وحده حق صنع القانون.

وكانت لهذه الصبغة الاستبدادية للحكم آثار في حكم بيزنطة الإفريقية حيث كانت السلطة بيد قائد إمبراطور منصب على رأس أسقفية إفريقيا. وكان هذا القائد المعين مباشرة من قبل الإمبراطور البيزنطي يمارس اختصاصات ممتدة تشمل جميع الميادين من سن للقوانين ورئاسة الإدارة، كما كان يحتل منصب القاضي الأعلى. وجميع الموظفين، مهما كانت مرتبتهم، يختارون ويعينون من

(1) « Le peuple vandale comprenait, comme tous les peuples germains, des nobles qui devaient leur titre, non à la naissance, mais à la bienveillance royale, des hommes libres dont le rôle politique dans l'assemblée du peuple avait été réduit à presque rien par Genséric et des esclaves assimilés à des biens aliénables.», Charles André Julien, ouvrage précité, page 295.

قبله. وكان الرئيس الأعلى لولاة الأقاليم. وقد ضاق السكان ذرعا بالابتزاز الذي تمت ممارسته عليهم من قبل هذا الحاكم المستبد[1]، مما مهد الطريق أمام الغزو الإسلامي.

5 ـ المؤسسات من الفتح الإسلامي إلي سنة 1705 وقيام الدولة الحسينية

شكل الفتح الإسلامي حدثا مهما، ليس فقط في تاريخ البلاد التونسية، ولكن أيضا في تاريخ شمال إفريقيا. غير أن غالبية الدارسين لا يولون اهتماما كافيا بالصراعات التي اقترنت بسيطرة الشرق الإسلامي على الغرب البربري. كما لا يولون اهتماما كافيا بالعلاقة المعقدة بين الدين والسياسة منذ العصور الأولى للإسلام والتي انعكست، بصورة أو بأخرى، على المجتمعات التي خضعت لاحقا للدولة الإسلامية، بما في ذلك دول شمال إفريقيا ومن بينها تونس[2].

---

(1) «Les gouverneurs civil qui, en Afrique comme ailleurs, pillaient effrontément les populations, furent invités à modérer leurs appétits. L'empereur, qui se réservait le monopoles des contribuables, n'admettait pas de concurrents, mais son contrôle illusoire ne put réussir à protéger les provinciaux qui, pressurés par le fisc et exploités par leurs gouverneurs, durent suer leurs ressources jusqu'à épuisement. On comprend que Procope ait considéré les exactions de l'administration byzantine comme une des causes essentielles de la ruine de l'Afrique.», Charles-André Julien, ouvrage précité, page 313.

(2) حول العلاقة المعقدة بين الدين والسياسة وآثار ذلك في التاريخ الإسلامي يراجع مثلا : Hichem Djait, « La grande discorde ; religion et politique dans l'Islam des origines », Cérès édition, 2006. Dans son ouvrage, l'auteur a écrit que « La mort brutale de Uthman fut tragique et historique. La tragédie était présente à partir du moment ou le vieillard vénérablede Quraysh, l'Imam des musulmans, c'est-à-dire le symbole vivant de l'unité de la Umma, l'ex grand compagnon, pressé de toutes parts, effrayé, traqué, assiégé, abandonné de tous se trouva seul face à la haine et à la mort. Elle était présente quand on lui refusa l'inhumation, qu'on ne la permit que lorsqu'une de ses cousines, Umm Habiba, eut menacé de mettre à nu publiquement le secret et l'honneur de l'envoyé de dieu », dont elle était la veuve, mère des croyants. On le transporta de nuit, en cachette, sur un battant de porte, les pieds pointant dehors….Bien que l'empire fut immense, ce n'était ni un roi ni un empereur qui était tué, mais le chef de la communauté, de la Nation islamique. C'était à la fois peu de chose et beaucoup. Peu de chose, quand on voit le spectacle affligeant de sa mort, et beaucoup pour peu qu'on songe aux conséquences énormes de cette mort, cette blessure au sein de l'Islam primitif ou même de l'Islam tout court, le fantastique remuement que cela allait déchaîner. Le régicide est toujours tragique et historique parce que terrifiant et hautement symbolique et qu'il est fondateur de scissions profondes. », Page. 159

إن ما نعيشه اليوم من تصدع وقطيعة في تمثل المنوال الاجتماعي والسياسي الذي يجب أن يسود في المجتمع التونسي، والذي برز بوضوح أثناء مداولات المجلس الوطني التأسيسي حول موضوع الهوية[1]، ليس بمعزل عن التصدع والقطيعة التي اقترنت بالفتنة الكبرى منذ العصور الأولى للإسلام والتي ألقت، ولا زالت، بظلالها على التماسك الاجتماعي وعلى طبيعة العلاقة التي يجب أن تقوم بين الديني والسياسي في المجتمعات الموصوفة بكونها عربية إسلامية.[2]

---

(1) كتب الاستاذ ناجي البكوش ما يلي حول هذه المسالة» ... صحيح ان المسألة الدينية طغت في بداية أعمال المجلس وأفرزت تشنجا ومخاوف عديدة. لكنه سرعان ما وقع الاحتكام إلى ما سبق أن اقره دستور غرة جوان 1959 صلب فصله الأول الذي حرره الزعيم بورقيبة كصيغة توفيقية لتفادي صراعات غير مفيدة وخطيرة على تجانس المجتمع. وعندما أدرك التيار المحافظ داخل المجلس صعوبة إرساء دولة دينية، اضطر للتخلي ضمن التوطئة عن عبارة تأسيسا على ثوابت الإسلام لفائدة عبارة التمسك بتعاليم الإسلام الواردة ضمن توطئة دستور 2014.
وبالرغم من الإغراق في الحديث عن الهوية، فان الاقرار بالطابع المدني للدولة كما أورده الفصل 2 أجهض طموح التيار المغرق في التدين وإشهار ذلك التدين في تأسيس دولة دينية تقوم على التمييز بين الراعي والرعية. ولم يكن بالامكان اكثر مما كان فيما يتعلق بالجرعة الدينية في النص الدستوري. وبذلك فان الدستور الجديد اضطر ليكون امتدادا لنمط انتظام المجتمع وفق ما اقره الموروث الدستوري والاجتماعي والذي لا يتنكر لقيم الإسلام، ولكنه لا يتقيد باجتهادات تريد الاستئثار بالإسلام وبفرض مفاهيم معينة منسوبة إليه». انظر ناجي البكوش، «التقرير الافتتاحي، قراءة في الدستور الجديد للجمهورية التونسية»، قراءات في دستور الجمهورية التونسية، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، عدد 4، الصفحة 13.

(2) Selon Hichem Djait, « Hors même de ces clivages fondamentaux ou de cette idéalisation, le califat primitif intéresse les musulmans modernes qui projettent sur lui leurs débats politico-religieux issus du choc avec la modernité. Dés 1924, date de l'abolition de l'institution califale par Atatürk, parmi ces débats s'en trouvait un central, en rapport avec la sécularisation de la politique et de l'Etat, qui continue toujours de fendre la conscience islamique moderne en deux : les partisans de la laïcité de l'Etat et ceux de son islamité. La référence étant toujours celle du califat primitif, véridique et bien guidé, un auteur égyptien, A. bdarrazak, publia dans les années vingt un ouvrage intitulé Les fondements du pouvoir en Islam ou il voulait démontrer que les premiers califes détenaient un pouvoir purement politiques, sans rapport avec le religieux, le religieux étant défini comme la relation avec dieu, éteinte avec la fin de la révélation et la mort du Prophète. Jusqu'à aujourd'hui, les tenants de la laïcité de l'Etat se réfèrent à cette phase pour lui dénier tout caractère de guidance religieuse et donc justifier la thèse de Abderrazak et la leur. Mais il y a ceux qui soutiennent le point de vue contraire et n'admettent pas la notion d'islam politique, proclamant que l'Islam gère ce monde et l'autre monde. », Hichem Djait, « La grande discorde, religion et politique dans l'Islam des origines », ouvrage précité, page 10-11.

وقد أشار بعض المؤرخين إلى أن غالبية الدارسين يتناسون الثمن الذي دفعه الشمال الإفريقي البربري نتيجة الغزو العربي الإسلامي للمنطقة وحدة الصراعات التي اقترنت بسيطرة الشرق الإسلامي على الغرب البربري إلى درجة التأكيد على أنه لا مجال للمقارنة بين الثورة الفرنسية والروسية، وما عاشه الشمال الإفريقي اثر الغزو العربي الإسلامي للمنطقة وما اقترن به من صراع دموي ومقاومة طويلة وشرسة [1].

أما الأستاذ **عبد الفتاح عمر** فقد كتب، فيما يتعلق بتأثير الفتح الإسلامي على تطور التاريخ السياسي لتونس، مؤكدا أن هذا التطور تحقق بصفة غير مسترسلة. وقد استند إلى خلفيتين أساسيتين تتعلق **أولاهما** بمدى وجود كيان تونسي متميز بينما تتصل **الثانية** بطبيعة الحكم ومدى انصهاره في إطار الشريعة الإسلامية[2]. وخلص في تناوله لهاتين المسألتين إلى ما يلي.

ففيما يتعلق **بالمسالة الأولى**، أي مدى وجود كيان تونسي متميز، يمكن القول بأن تاريخ تونس هو أساسا تاريخ صراع بين مقتضيات الوحدة من جهة، ومقتضيات التنوع والاختلاف من جهة أخرى. ويشكل هذا الصراع إحدى الثوابت التاريخية للبلاد التونسية ذلك أن تونس تأرجحت عبر تاريخها بين قطبين متناقضين :التبعية والاستقلال، الوحدة الاندماجية والإقليمية الانفصالية ولم يكرس التطور التاريخي بصفة دائمة أحد عنصري هذه المناقضة.

أما فيما يخص **المسألة الثانية**، وهي طبيعة الحكم الذي عرفته تونس منذ بداية الحكم الإسلامي إلى تاريخ انتصاب الحسينيين، فبالإمكان القول أنه كان ينتسب دائما للإسلام، وان كانت الحقيقة التاريخية تؤكد أنه تأرجح بين نموذج يعتبر أن لا سلطان إلا لله، وممارسة تجعل من الماسك بالسلطة القطب الذي عليه مدار

(1) « l'Islam et l'Afrique du nord sont si intimement superposé qu'on oublie facilement au prix de quelle lutte l'Orient musulman parvint à recouvrir l'Occident berbère. Ce sony évidemment les conséquences visibles, énormes, de la conquête arabe et de la conversion des indigènes qui nous frappent. Il s'est produit, assure Emile-Félix Gautier, une révolution immense. Le pays a franchi la cloison, étanche partout ailleurs, qui sépare l'Occident de l'Orient. Comparées à un pareil saut dans l'inconnu, nos révolutions française et russe apparaissent mesquines. Ce saut dans l'inconnu, le Maghreb ne le fit pas de bon gré. On sait même^que sa résistance fut longue et farouche»., Charles André Julien, ouvrage précité page 341.

(2) عبد الفتاح عمر، الوجيز الصفحة 312.

الدنيا كلها. فكان تاريخ تونس على هذا المستوى كذلك متقطعا نوعا ما، أو على الأقل غير مسترسل، يأخذ أحيانا بأقصى مقتضيات الإسلام، ويبتعد عنها أحيانا أخرى دون التنكر لها صراحة(1).

فلو عدنا إلى الفترة الإسلامية الأولى، التي عقبت مباشرة انتصاب المسلمين بافريقية، فإننا نلاحظ خضوع البلاد التونسية إلى النظام الإداري الذي تخضع له باقي ولايات الدولة الإسلامية. فقد كانت افريقية، إلى حين قيام الدولة الأغلبية، تحت السيطرة المباشرة لولاة تابعين للخلافة الإسلامية الأموية بدمشق وبذلك تم تغييب الذاتية السياسية التونسية عن المشهد الدولي، فكانت تونس في تبعية سياسية وإدارية تكاد تكون مطلقة لدولة الخلافة المركزية، ولو أن وجود عاصمة سياسية يوحي ظاهريا بخلاف ذلك.

أما خلال فترة حكم الخليفة العباسي، فان إبراهيم الأغلب، وبالاتفاق مع الخليفة العباسي، تمكن من تأسيس دولة غيرت من الوضع القانوني والسياسي للبلاد التونسية.

فمن ولاية تابعة مباشرة للخلافة الإسلامية الأموية، تحولت تونس إلى دولة متميزة مرتبطة شكليا بالخلافة. وهو ما مثل أول محاولة لاستقلال تونس عن الدولة الإسلامية التي كانت متعددة التركيبة من حيث الكيانات السياسية. وقد كان لذلك تأثير كبير على التاريخ السياسي للبلاد التونسية في المراحل التاريخية اللاحقة.

وقد ذهب الأستاذ **رافع بن عاشور** إلى أنه، وخلال فترة الحكم الأغلبي، «قامت السلطة الأغلبية في أول الأمر على الارستقراطية التقليدية المنتشرة في الإدارة والجند ولكن النظام الجديد عرف عددا من الاضطرابات كانت نتيجة تمرد الجنود والأعيان... إثر ذلك استقر النظام الأغلبي وبدأ يتطور شيئا فشيئا نحو الحكم الملكي، وهو حكم ملكي من نوع خاص يشبه ما عبر عنه عالم الاجتماع ماكس فيبار ب Patrimonialisme وهي طريقة من طرق الحكم التقليدية تتميز بوجود إدارة مختصة يتصرف فيها الماسك بزمام السلطة كأنها من ملكه الخاص»(2).

---

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 312.

(2) رافع بن عاشور، «المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي – النظام الحالي)»، مركز النشر الجامعي، 2000، الصفحة 32.

وبذلك برزت الدولة الأغلبية كأول محاولة جدية لفك الارتباط مع الدولة الإسلامية المركزية والتأسيس لنوع من الاستقلال السياسي. ويبدو أن ذلك لم يكن ممكنا إلا بفضل بداية ضعف السلطة المركزية وتراجع نفوذها وسلطتها على الأطراف.

وتأكدت النزعة الاستقلالية للبلاد التونسية تحت الحكم العبيدي أو الفاطمي، خاصة وأن الدولة العبيدية أو الفاطمية تستند إلى المذهب الشيعي. وكان الاستيلاء على البلاد التونسية يعتبر مرحلة نحو الإطاحة بالخلافة العباسية وإقامة دولة شيعية على أنقاذها انطلاقا من المغرب الإسلامي.

وفعلا، واصل الفاطميون سياستهم التوسعية بعد أن استتبت لهم الأمور في إفريقية إذ تمكنوا من الاستيلاء على مصر سنة 969. وأسس الفاطميون مدينة القاهرة سنة 972 واتخذها المعز لدين الله الفاطمي مقرا للخلافة الفاطمية وعين واليا مواليا له على إفريقية. وبذلك كادت البلاد التونسية أن تفقد مجددا استقلالها وأن تعود إلى وضعية ولاية تابعة لعاصمة الخلافة الفاطمية بالقاهرة، أي بالشرق العربي، بعد أن كانت تونس، وتحديدا المهدية، منطلقا لبناء الدولة الفاطمية.

لكن لم يدم ولاء الزيريين طويلا للدولة الفاطمية ونزعت افريقية مجددا إلى الاستقلال منذ سنة 982 تماشيا مع توجهات مؤسس الدولة الزيرية، وهو عهد بلكين بن زيري، ذي الأصول البربريّة بما أنه ينتسب إلى قبيلة صنهاجة البربرية. وقد أشار بعض الدارسين، عند تعرضهم إلى المؤسسات الزيرية، أنه « فقد مالت افريقية، مرة أخرى إلى التحرر، وتأكد ذلك عند ارتقاء المنصور أبي الفتوح يوسف إلى الحكم سنة 982 ميلادي. فقد قال المنصور، الذي بويع في مسجد القيروان، أنه ليس من أولئك الذين ينصبون ويخلعون بقرطاس[1].

ومن الأقوال المأثورة للمنصور « ما كان أبي وجدي يستعملان الحسام لغزو الشعوب ولا أريد أنا غزوهم بغير المعروف». ويمكن القول أن افريقية عاشت أياما من العز والرخاء النسبي مع الدولة الزيرية إلى درجة أن المؤرخين يشيرون، في علاقة بالازدهار الفلاحي في تلك المرحلة، إلى أن محصول القمح اليومي

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 317.

في باجة كان يعادل حمولة ألف جمل. كما ازدهرت في تلك المرحلة الصناعات والتجارة وكذلك العلوم بمختلف أنواعها، وخاصة العلوم الشرعية.(1)

ولمعاقبة النزعات الانفصالية للبربر أرسل الفاطميون، وتحديدا الخليفة الفاطمي المستنصر بالله، عرب بنو هلال إلى شمال إفريقيا. وبذلك أمكن لهم تحقيق هدفين متلازمين. **أولهما** التخلص منهم باعتبار ميلهم إلى الفوضى والتمرد.(2) **وثانيهما** معاقبة النزعة الانفصالية للبربر ومحاولتهم الاستقلال عن الخلافة الفاطمية الناشئة والتي لم تكن لتقبل بذلك.

وقد زحف بنو هلال على إفريقية وتمكنوا من دخول القيروان ونهبها وتخريب البلاد، حتى أن ابن خلدون شبههم بالجراد الذي يخرب كل ما يعترضه في طريقه. وقد احتمى الزيريون بالمهدية في محاولة يائسة لتنظيم المقاومة واستعادة ما احتله بنو هلال، غير أنهم فشلوا في ذلك وسقطت البلاد في فوضى عارمة وتفككت إلى مجموعة من الإمارات والممالك الصغيرة والمتناحرة وكادت السلطة المركزية أن تنعدم وغاب الأمن إلى حين وتفككت سلطة الدولة.

إثر الفوضى التي عرفتها افريقية استقر الحكم لفائدة المرابطين، وهم من السكان البربر الأصليين وتحديدا من سكان الصحراء وينحدرون من قبيلة صنهاجة، وكانوا يعرفون بالملثمين لأنهم يحملون لثاما يغطي الجزء السفلي من الوجه. وكان هذا اللثام لا يفارقهم أبدا، بل أنهم كانوا يستهجنون عدم حمله.

(1) « La munificence des émirs puisait ses racines dans les richesses de l'Ifriqiya. Il semble qu'aux temps de leur domination, le pays connut une réelle prospérité. Des cultures couvraient des lieux aujourd'hui stériles, les villages se pressaient là ou il n'y a plus que solitude. A Béja, il fallait chaque jour mille chameaux pour évacuer les grains. Sur ce sol privilégié accoururent non seulement des négociants et des artisans attiré par l'activité commerciales et industrielle, mais des lettrés et des juristes venues d'Asie, principalement de Mésopotamie. C'est par eux que s'exerça sur l'art l'influence de Bagdad».Charles André Julien, ouvrage précité, page 410.

(2) خصص ابن خلدون فصلا كاملا من المقدمة تحت عنوان « في أن العرب إذا تغلبوا على الأوطان اسرع إليها الخراب» للحديث عن ميل العرب إلى الفوضى حيث كتب « والسبب في ذلك انهم أمة وحشية باستحكام عوائد التوحش وأسبابه فيهم فصار لهم خلقا وجبلة، وكان عندهم ملذوذا لما فيه من الخروج عن ربقة الحكم وعدم الانقياد للسياسة. وهذه الطبيعة منافية للعمران ومناقضة له». عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، الدار التونسية للنشر، 1989، الصفحة 197.

وأكد المؤرخ **البكري** بأنهم لا يحسنون فلاحة الأرض وزرعها وكانوا يقتصرون في حياتهم على الرعي. ويمكن للبعض منهم أن يقضي كامل حياته بدون أن يأكل الخبز ولو مرة واحدة. وقد شكل المرابطون نوعا من المجتمع الاتحادي الفدرالي الذي يضم القبائل المرابطية دون سواها، والذي يتميز بالشدة والصرامة التي تبدو مرتبطة بأصولهم البربرية وبصعوبة المنطقة التي ينحدرون منها.

وكانت الدولة المرابطية بمثابة النار في الهشيم التي مرت بسرعة. وسرعان ما انطفأ لهيبها واندثرت بدون أن تترك أي إثر بسبب عدم اكتراث السكان بها ورفضهم الأسلوب العنيف والاستبدادي لحكم المرابطين.

غير أن ذلك لم يمنع من تواصل بروز كيانات سياسية تتميز بالميل إلى الشدة والانغلاق. فبعد انهيار حكم المرابطين جاءت الدولة الموحدية التي مكنت، لا محالة، إفريقية من استعادة وحدتها، غير أنها لم تكن أقل حدة وصرامة من الدولة التي سبقتها ويبدو أن الطبيعة البربرية كانت تميل إلى التشدد والحدة وربما يعزى ذلك إلى أسباب جغرافية ومناخية.

ينتمي الموحدون إلى حركة المهدي بن تومرت وهي حركة صارمة ومتصلبة انتشرت انطلاقا من الجبال البربرية جنوب المغرب الأقصى وقد كان لعامل المناخ تأثير على طبائع الموحدين.

وقد تميز تنظيم المجتمع الموحدي، الذي أقامه ابن تومرت، بأصالة كبيرة. وكتب الأستاذ **عبد الفتاح عمر** بخصوص التجربة الموحدية بأنه « كانت تتجمع في شخص القائد سلطة الرئيس الروحي وسلطة الرئيس العسكري وسلطة الرئيس السياسي... أما المجتمع نفسه فكان يشمل خليطا من القبائل تنتسب إلى آفاق جغرافية وسياسية متنوعة جدا وميالة إلى الاستقلال ميلا واضحا».[1]

ومن وجهة نظر سياسية، يمكن تأكيد فشل التجربة الموحدية باعتبار أنها لم تمكن من توحيد شمال إفريقيا، بل أن نهاية حكم الموحدين اقترنت بانقسام المنطقة إلى ثلاثة أجزاء متناثرة[2]. ومن بين تلك الأجزاء أو المكونات نجد الحفصيين الذين تمكنوا من إقامة دولة مستقلة في تونس وتواصلت بذلك سيطرة

---

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 318.
(2) Charles André Julien, ouvrage précité, page 481.

القبائل البربرية، التي يمثل عناصرها السكان الأصليين للشمال الإفريقي، على مقاليد السلطة رغم اختلاطهم بالعنصر العربي.

ويعتبر الحفصيون فرعا من الموحدين نجح في أخذ السلطة في تونس. وينحدر الحفصيون من جبال الأطلس الأعلى بالمغرب الأقصى لكنهم اندمجوا في الوسط الجديد وتعودوا على نمط العيش بافريقية. وقد تطورت الولاية الحفصية من ولاية تابعة إلى السلطة الموحدية إلى دولة أو مقاطعة تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي مع المحافظة على صلات شكلية مع الخليفة الموحدي.

ولم يغير الحفصيون كثيرا أسلوب التنظيم السياسي الذي اعتمده الموحدون حتى أن اسم المهدي بن تومرت كان يذكر دائما في خطبة الجمعة، مما يؤكد التواصل مع الدولة الموحدية.[1] غير أن ذلك لم يمنع من تفرد الحكم الحفصي مقارنة بالممارسات السائدة في ذلك العصر صلب الخلافة العباسية حيث كان الحاكم الحفصي أكثر قربا من رعاياه وكان يبرز لهم ويخاطبهم بأكثر سهولة.

وتركزت الحياة الاقتصادية والتجارية في عهد الدولة الحفصية في المدن الساحلية وذلك خاصة مع الدول المسيحية في أوروبا ولم تبرز مدن داخلية مهمة باستثناء القيروان وقسنطينة اللتان شهدتا بدورهما تراجعا من حيث المكانة.

وبدأت الدولة الحفصية تضعف شيئا فشيئا بسبب الأزمات الداخلية المرتبطة بالصراع الأزلي على السلطة وتمرد القبائل، والخارجية بسبب كثرة الأطماع الأجنبية بما في ذلك الأطماع الصليبية.

وأمام ضعف الدولة، انحاز الرعايا للجيوش التركية بقيادة سنان باشا التي حلت بالقرب من تونس وتمكنت من احتلالها سنة 1574 وبذلك فقدت البلاد مجددا استقلالها وسقطت تحت الهيمنة العثمانية التي كانت من أهم المراحل التي مرت بها البلاد التونسية.

(1) « Selon les conceptions de l'époque, le souverain réunissait tous les pouvoirs en sa personne et était l'objet de marque de respect codifiées par une étiquette assez minutieuse. Pourtant, cet absolutisme n'impliquait point qu'à l'image des califes abbasides, le monarque hafcide vécût^jalousement à l'écart de ses sujets: il leur apparaissait souvent…et leur accordait des audiences sans trop de difficultés»., Charles André Julien, ouvrage précité, page 502.

لما احتل العثمانيون تونس اعتبروها في البداية مقاطعة عثمانية أو ما يسمى ب «الباشليك». وتم تنظيم البلاد التونسية على منوال ما تم اعتماده من قبل الأتراك في الجزائر. وقد تميزت هذه المرحلة باستبداد الديوان الذي كان يتكون من قدماء العسكريين الأتراك ويتدخل في جميع الشؤون العسكرية والإدارية والمالية مما جعل سلطة الباشا في تراجع مستمر.

ولما ضاق الوجق، وهو الجيش الذي يحمي المقاطعة، ذرعا باستبداد الديوان ثار عليه سنة 1590. وقد أعتبر **شارل أندري جوليان** بأن ثورة الوجق هي ثورة عسكرية ذات نفس ثوري[1].

مكنت انتفاضة الوجق من إعادة توزيع السلطة والحد من سطوة الديوان الذي تراجع دوره بصورة ملموسة. غير أنه أصبح يعين ممثلا وحيدا له يحمل لقب الداي، وكان يساهم في إدارة شؤون المقاطعة إلى جانب الباشا ممثل السلطة المركزية التركية.

وأصبحت مهمة تسيير المقاطعة ترجع رسميا إلى الباشا والديوان والداي وهو ما ترتب عنه خلافات وانقسامات سمحت للبلاد التونسية مرة أخرى باستعادة جزء من استقلاليتها إزاء الحكومة التركية، خاصة وأن الداي تمكن تدريجيا من افتكاك صلاحيات الباشا وبذلك أصبح الحاكم الفعلي للبلاد التونسية. كما ظهرت في الأثناء خطة جديدة، وهي خطة الباي، الذي كلف بإخضاع القبائل المتمردة وبجمع الضرائب والمحافظة على النظام.

وقد تطورت سلطة الباي سريعا خاصة وأن الباى مراد تمكن من الحصول على لقب باشا من قبل السلطة المركزية وبذلك أصبح ينافس الداي فعليا في حكم البلاد. فتكونت بذلك الدولة المرادية بتونس خاصة وأن الباي مراد قام بتوريث ابنه حمودة باشا العرش. ولم تدم الدولة المرادية طويلا حيث تمكن أغا

---

(1) Charles André Julien, ouvrage précité, page 655. Selon l'auteur, « après le massacre des bouloukbachi, les 40 deys élurent l'un d'entre eux pour exercer le commandement de la milice, de concert avec l'agha. Ce dey ne cessa d'empiéter sur les prérogatives du Pacha et devint le vrai chef de gouvernement. Le troisième dey, Othman, affirma son autorité, d'une part, en réduisant le Divan au rôle de chambre d'enregistrement et le Pacha au vain honneur de recevoir caftan, d'autre part, en s'appuyant sur deux agents à sa dévotion, le chef de la marine(qabtan) et le commandant des troupes préposé à la levée des impôts et la direction des tribus (bey).

الصبايحية، إبراهيم الشريف، من الانقلاب على الحكم المرادي وجمع بين يديه جميع الألقاب وهي الباي والباشا والداي وبذلك اجتمعت السلطة بين يديه.

إلا أن إبراهيم الشريف تم أسره من قبل الجيوش الجزائرية مما مكن الحسين بن علي من المسك بزمام السلطة في تونس وتأسيس الدولة الحسينية بها.

6ـ قيام الدولة الحسينية بتونس

لقد كانت تونس تابعة، منذ 1574، للإمبراطورية العثمانية إلا أن تبعيتها كانت محدودة بحيث يمكن القول أنها كانت شبه مستقلة إذ كانت تحكم من داخل البلاد لا من خارجها وهو ما يدعم الفكرة القائلة بأن الإيالة التونسية كانت تتمتع بنوع من الحكم الذاتي تحت السيطرة العثمانية. وقد ساعد هذا العامل المهم على اتخاذ العديد من القرارات المصيرية التي تهم البلاد دون العودة إلى الباب العالي العثماني. كما ساعد على تكريس الخصوصية السياسية وحتى القانونية التحديثية[1] للبلاد التونسية التي أصبحت منوالا حتى للحكم في الأستانة.

وقد أكد **المختار باي**، عند حديثه عن النظام السياسي لتونس تحت الوصاية التركية، على الصبغة المركزية الغالبة، ولكن أيضا وخاصة على الصراعات الدموية والفوضى التي كانت تميز الممارسة السلطوية وعلى التقسيم غير المتوازن للصلاحيات بين الباشا، ممثل الباب العالي العثماني الذي كان وجوده يكاد يكون شكليا، والباي والداي اللذان كانا يمارسان الصلاحيات الإدارية والعسكرية الحقيقية واللذان يمارسان السلطة الفعلية في المملكة وذلك رغم عراقة تقاليد الولاء إلى السلطة السياسية في التراث السياسي التونسي نظرا إلى قدم ظاهرة الحكم في تاريخ البلاد وقدرة الحاكم في السيطرة على كامل المجال تقريبا.

« L'histoire de la Tunisie turque et mouradite ne fut ainsi qu'une succession ininterrompue de violence et de lutte intestines déterminées par la mauvaise organisation du pouvoir et l'existence d'une classe aristocratique militaire de gouvernement qui, volontairement, ignore la masse populaire indigène et même la bourgeoisie locale. Ce phénomène socio politique s'explique aussi par le partage de

(1) يمكن القول أن التجربة التحديثية أو التحديث انطلقت في تونس منذ سنة 1831.

l'autorité entre un Pacha, représentant la porte souveraine, détenant le pouvoir proprement politique, mais en fait éclipsé par les autres organes du gouvernement, un dey, exerçant le pouvoir militaire et administratif et le Bey, chef militaire responsable de l'administration indigène provinciale, ne pouvant entrainer qu'affrontements sanglants, empiètements et conflits.

L'absence d'organe de coordination, la séparation en fait rigide des pouvoirs, malgré une hiérarchie à la tête de laquelle venait le pouvoir central, le pacha assisté de son conseil ou Divan, entouré du chef du gouvernement, le Dey, et du chef du pouvoir militaire, le Bey, ne pouvaient permettre une saine conduite des affaires publiques par absence d'harmonie et de contrepoids. Une autorité devait, dés lors, supplanter les autres » (1).

وقد اعتلى الحسين بن علي العرش في ظل هذه الوضعية الصعبة والفوضوية فحاول، قدر المستطاع، أن يحد من صلاحيات الطبقة الأرستقراطية ذات الأصول التركية وذلك من خلال تدعيم حضور السكان الأصليين في مفاصل الحكم والإدارة.

وقد اعتقد الحسين بن علي أنه بهذه الطريقة سوف يساهم في تخليص المملكة نهائيا من الفوضى المزمنة التي كانت تعيشها والصراعات التي كانت تعصف بها وذلك من خلال القطع نهائيا مع فكرة أن المملكة يحكمها الجند والقراصنة والارتقاء بها إلى منزلة الدولة الصغيرة أو الدويلة.(2)

وقد حاول الحسين بن علي أن يحيط نفسه بجملة من المستشارين الأكفاء والعقلاء. وليس من الغريب إذن أن تقترن فترة حكم الحسين بن علي بالبوادر

(1) El MOKTAR BEY, « Du rôle de la dynastie husseinite dans la naissance et le développement de la Tunisie moderne », thèse pour le doctorat en droit, université de Paris, faculté de droit et des sciences économiques, 1968, page 76.

(2) EL MOKTAR BEY, thèse précitée, page 82. Selon l'auteur de la thèse... « Arrivé au pouvoir dans cette atmosphère de guerres traditionnelles, HUSSEIN BEN ALI, s'attache à éliminer ou tout au moins, diminuer l'autorité de la classe aristocratique d'importation turque en associant au gouvernement les indigène et en concentrant entres ses seuls mains la réalités des pouvoirs. Il estime ainsi, porter remède au mal chronique qui ravageait son pays. La régence de Tunis s'appliquait sous l'habile direction de son Bey à cesser d'être une république de soldats et de corsaires pour s'élever au rang de petit Etat écrivait MERCIER. »

الأولى «لمأسسة» الحكم في تونس من خلال وضع قواعد لتوارث العرش صلب العائلة الحسينية، وهي قواعد ظلت مطبقة إلى حين انهيار الحكم الحسيني بتونس، مما مكن من تجنب العديد من الصراعات الدموية ومن الانطلاق في مسار تأسيس السلطة السياسية.

ويمكن القول بأنه، ولئن عرفت البلاد التونسيّة « قواعد دستوريّة» منذ القدم كما أسلفنا [1]، إلا أنه يبدو أن البوادر الأولى لتدوين القواعد الدستوريّة المنظمة للحياة السياسية يعود إلى أوائل القرن 18 حينما تولّى الحسين ابن علي، بموافقة مجلس من الأعيان، وضع قواعد تضبط توارث عرش المملكة التونسيّة ضمن العائلة الحسينيّة تنبني على تقدم أكبر الحسينيين من الذكور على من دونه سنا لوراثة العرش. وهي قواعد ظلت سارية إلى حين إلغاء النظام الملكي، وساهمت، ولو بقسط، في تنظيم انتقال السلطة داخل العائلة الحسينية وتجنب الحروب والانقلابات الدموية، كما ساهمت في استمرار الحكم الحسيني لمدة قرنين ونصف تقريبا. ولعل دوام الدولة الحسينية ارتبط بهذه النزعة الجنينية نحو تأسيس الممارسة السياسية السلطوية رغم مختلف الحروب والصراعات التي اقترنت بفترة حكم العائلة الحسينية لتونس.

ومكنت قواعد توارث العرش الحسين بن علي من استبعاد ابن أخيه من ولاية العهد. وفي محاولة لترضيته أسند له لقب باشا. غير أن علي باشا استصغر خطته الجديدة وقرر الخروج على عمه وأعلن العصيان بعد أن فر هو وخاصته إلى جبال وسلات وتحصن بها. وبذلك اندلعت الحرب الباشية الحسينية سنة 1728 والتي تواصلت بين كر وفر إلى حدود سنة 1756 [2].

---

(1) حول تاريخ المؤسسات السياسية التونسية يمكن مراجعة خاصة رافع بن عاشور، «المؤسسات والنظام السياسي بتونس» (الإطار التاريخي- النظام الحالي)، رافع بن عاشور، مركز النشر الجامعي، سلسلة علوم قانونية، 2000.

(2) عرفت الحرب التي قامت بين أفراد العائلة الحسينية وحلفائهم من قبائل ومدن لافتكاك السلطة جملة من الأطوار تمثل الطور الأول في مهاجمة الحسيين ابن علي لابن أخيه بجبل وسلات فاضطر علي باشا بعد مقاومة شرسة للهروب من القرية التي كان يتحصن بها ثم تمكن علي باشا من الانتصار على عمه سنة 1735 وقام بإعدامه غير أنّ أبناء الحسين بن علي محمد الرشيد وعلي باي الثاني تمكنوا من الثأر لوالدهم واستعادة السلطة وقتل ابن عمهم علي باشا سنة 1756 وبذلك انتهت الحرب الباشية الحسينية.

وقد تم لاحقاً استيعاب تلك القواعد وإدراجها ضمن دستور 1861 وظلّت سارية المفعول إلى حدود 1957 عندما وقع إلغاء النظام الملكي والإعلان عن قيام الجمهوريّة التونسية بموجب إعلان الجمهورية الصادر في 25 جويلية 1957.

وسوف نتعرض في **باب تمهيدي** إلى نشأة المؤسسات السياسية الحديثة بتونس وفي **باب أول** إلى تنظيم السلط العمومية خلال المراحل الانتقالية التي سبقت وضع دستور 2014 ثم في **باب ثان** إلى النظام السياسي التونسي على ضوء دستور 27 جانفي 2014.

باب تمهيدي

المؤسسات السياسية بتونس الحديثة (بداية من القرن التاسع عشر)

يعتبر القرن التاسع عشر بالنسبة لتونس قرن بداية «مأسسة» الحكم ومركزية التشريع حيث أصبحت الدولة تنفرد شيئا فشيئا بسلطة سن القواعد القانونية[1]. وسوف نركز في هذا الباب التمهيدي على البوادر الأولى لنشأة القواعد الدستورية الحديثة بتونس منذ بداية تجربة التحديث حوالي سنة 1830 إلى سن أول دستور للجمهورية سنة 1959، كما سنبرز أهم المحطات والأحداث والنصوص القانونية التي ارتبطت بهذه النشأة وهذا التطور التدريجي بالاعتماد على تقسيم زمني وذلك في مبحثين.

المبحث الأول : من انطلاق تجربة التحديث سنة 1830 إلى انتصاب الحماية الفرنسية بتونس سنة 1881.

المبحث الثاني : من انتصاب الحماية الفرنسية بتونس إلى وضع أول دستور للجمهورية التونسية.

(1) Voir Sana DEOUICHE BEN ACHOUR, « Aux sources du droit moderne tunisien : la législation tunisienne en période coloniale», Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 1996.

المبحث الأول

من انطلاق تجربة التحديث إلى انتصاب الحماية الفرنسية بتونس

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل في التاريخ السياسي الحديث لتونس إذ أنها اقترنتّ بالولادة الحقيقيّة للقانون الدستوري التونسي المعاصر التي تعود إلى أواسط القرن التاسع عشر وذلك في ظلّ تجربة التحديث التي عاشتها البلاد آنذاك وظهور بوادر إصلاحات اجتماعيّة وسياسيّة مهمّة أقدم عليها آنذاك أحمد باي إثر زيارة قام بها إلى فرنسا في نوفمبر من سنة 1846، وهي زيارة أطنب **أحمد ابن أبي الضياف** في وصفها صلب كتاب إتحاف أهل الزمان بأخبار ملوك تونس وعهد الأمان[1].

ويبدو أن أحمد باي قد انبهر بما وصلت إليه البلاد الفرنسيّة من تطوّر، وخاصّة الإدارة والمؤسسات التعليميّة وتنظيم الجيش، فعاد إلى تونس وكلّه عزم على استنساخ التجربة الفرنسيّة. ويعتبر بعض الدارسين أن تأثير الفكر الخلدوني (نسبة إلى ابن خلدون) لا يمكن كذلك إنكاره بخصوص بروز تجربة التحديث في تونس. فقد كتب الأستاذ **على المحجوبي** ما يلي حول تأثير الفكر الخلدوني في رواد الإصلاح في تونس :

« ولعل ذلك يعود إلى تشبع النخبة التونسية المتطلعة إلى الإصلاح بأفكار المؤرخ التونسي عبد الرحمان ابن خلدون التي وردت في مقدمة كتاب العبر والتي تقوم على مصالحة الإيمان مع العقل وتهيئ للحداثة ومواكبة العصر. وقد تأثر رجال الإصلاح بهذه الأفكار والمناهج العقلانية التي تنبني على التمحيص والتحليل والنقد لإدراك جميع القضايا الدينية والدنيوية التي تعرضت لها المجتمعات الإسلامية عبر العصور...فابن خلدون هو مرجع هام عاد إليه رجال الإصلاح بتونس فمكنتهم مناهجه من التفكير في استيعاب النهضة الأوروبية الحديثة والتفتح عليها. فكان ذلك شأن المؤرخ أحمد ابن أبي الضياف.

---

(1) أحمد بن أبي الضياف، « إتحاف أهل الزمان بأخبار ملوك تونس وعهد الأمان»، الدار التونسية للنشر، النشرة الثانية بتحقيق الأستاذ رياض المرزوقي، 1989.

فقد مثل عبد الرحمان ابن خلدون مرجعا له في سلوكه السياسي وكذلك في طريقته في كتابة التاريخ شكلا ومضمونا. كما تأثر بآرائه ونظرياته ومناهجه التي وردت في مقدمة كتاب العبر وتبنى العديد منها واستشهد بالكثير من أقواله. وقد استخلص أحمد ابن أبي الضياف من دراساته التاريخية التي وردت في كتابه إتحاف أهل الزمان بأخبار ملوك تونس وعهد الأمان على غرار عبد الرحمان ابن خلدون أن جور الملوك هو أقوى الأسباب في تدمير البلدان وتخريب العمران وانقراض الدول.

كما تأثر المصلح **خير الدين باشا** أيضا بأفكار عبد الرحمان ابن خلدون العقلانية وبمناهجه. فورد كتابه أقوم المسالك في معرفة أحوال الممالك[1]، شأنه شأن كتاب الإتحاف لابن أبي الضياف، على نفس وتيرة كتاب العبر إذ احتوى على مقدمة ذات طابع نظري وعمل خير الدين، اقتداء بابن خلدون، على التوفيق بين الدين والعقل قصد تكييف الإسلام مع روح الوقت فأخذ عنه التمييز بين السياسة العقلية، التي هي من صنع البشر، والسياسة الشرعية المستوحاة من القرآن.

كما استخلص خير الدين باشا في كتابه أقوم المسالك، على منوال ابن خلدون، واعتمادا على دراسة الواقع التاريخي السائد في عصره بالغرب والشرق، بأن «العدل أساس العمران والظلم مؤذن بخراب العمران»[2].

وقد سبق مسار الاصلاح في تونس صدور قانون «التنظيمات» في الإمبراطورية العثمانيّة سنة 1839، وهو يتمثل في «خط شريف كلخانة»، ويعني مرسوم قصر الزهور السلطاني نسبة إلى القصر الذي يقيم فيه السلطان العثماني، وذلك في عهد السلطان عبد المجيد الأول وكان بمثابة مشروع للإصلاح يصدر لأوّل مرّة في بلد إسلامي وفيه مجموعة من الإصلاحات في مجالات متنوعة مثل الإدارة والمالية والتعليم. وقد أقر هذا النص القانوني المساواة أمام القانون بين جميع السكان على اختلاف مذاهبهم والمحافظة على أرواحهم وأعراضهم وأرزاقهم وتنظيم جباية الضرائب قصد الحد من التجاوزات.

---

(1) خير الدين التونسي، «أقوم المسالك في معرفة أحوال الممالك»، المجمع التونسي للعلوم والآداب والفنون بيت الحكمة، 2000، تمهيد وتحقيق المنصف الشنوفي.
(2) علي المحجوبي، «النهضة الحديثة في القرن التاسع عشر- لماذا فشلت بمصر وتونس ونجحت باليابان»، مركز النشر الجامعي، دار سراس للنشر، تونس، 1999 الصفحة 73-74.

ثم وتواصلا في منهج الإصلاح، تم في عهد السلطان عبد المجيد سن « الخط الهمايوني»، أو المرسوم السلطاني، سنة 1856 وذلك بتشجيع من علي وفؤاد باشا. وقد أكد هذا المرسوم على الضمانات الواردة في المرسوم السابق، وزاد عليه ضرورة معاملة جميع سكان الإمبراطورية العثمانية بالتساوي في الحقوق والواجبات.

غير أن هذا المرسوم تمت معارضته من قبل رجال الدين وبعض الفئات المتعصبة آنذاك بحجة أن هذه الإصلاحات المطالبة بالحرية وبالدستور هي إصلاحات مقتبسة من الأنظمة الأوروبية، كما أنها جاءت استجابة لضغوطات أجنبية وخاصة فرنسية وبريطانية.

كما أعلن السلطان عبد الحميد الثاني، تحت تأثير المصلح التركي عصمت باشا وأنصاره من جمعية «تركيا الفتاة»، على «المشروطية» سنة 1876، وهي عبارة عن دستور وضع حدا للحكم المطلق بالفصل بين السلط وإحداث مجلس نواب ينتخبه الشعب لمراقبة السلطة التنفيذية وجعلها مسؤولة أمامه وسن القوانين وإقرار الميزانية. كما نصت «المشروطية» على استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وكذلك على المساواة أمام القانون لجميع الرعايا وحرية الصحافة وإجبارية التعليم.

وقد أرسل الخليفة العثماني إلى باي تونس مكتوبا يطلب منه اعتماد قانون التنظيمات في أوائل الأربعينات من القرن التاسع عشر (1840)، غير أنّ أحمد باي، ولئن عبّر عن اهتمامه بهذا القانون واعجابه به، إلاّ أنّه رفض تطبيقه بدعوى «اختلاف الطباع والبقاع» وهو ما يؤكّد أن الإيالة التونسيّة، ولئن كانت تابعة للخلافة العثمانيّة من الناحية القانونية الشكلية، إلاّ أنّها ظلّت دائما محافظة على خصوصيتها الذاتية، وهو حال كلّ الحضارات والإمبراطوريات والدول التي تداولت على البلاد التونسيّة. وفي الأثناء، وفي سنة 1846، أصدر الباي أمرا عليا يقضي بمنع الرق وبذلك كانت تونس سبّاقة في هذا المجال قبل العديد من الدّول الأوروبيّة.

وسوف يتم التعرض في هذا المبحث الأول إلى ثلاث محطات رئيسية يمكن القول أنها تمثل علامات فارقة في التاريخ السياسي الحديث لتونس، وجاءت كنتيجة للفكر الإصلاحي الذي تبلور في تلك الفترة من الزمن، وهي إلغاء

العبودية (**الفقرة الأولى**) وإعلان عهد الأمان، وهو بمثابة إعلان يكرس فكرة «الأمن القانوني» (**الفقرة الثانية**)، ووضع دستور 1861، الذي لم يعمر طويلا باعتبار تعليق العمل به اثر ثورة علي بن غذاهم الشهيرة والتي عصفت بمشروع الإصلاح الذي اقترن بعهد الأمان (**الفقرة الثالثة**).

الفقرة الأولى	إلغاء العبودية والانخراط التدريجي في منظومة حقوق الإنسان

تمثل العبودية جزء من تاريخ البلاد التونسية منذ القدم. ولم تكن «أسلمة» البلاد كافية للقضاء على هذه الظاهرة خاصة وأن الإسلام، ولئن لم يشجع على العبودية، إلا أنه لم يقم بمنعها صراحة، بل أقر بوجودها وقننها[1]. كما أن الفقهاء المسلمين قاموا بدراسة وتأطير ظاهرة العبودية، معتبرين خاصة أن عتق الرقاب هو بمثابة العقوبة وذلك للتكفير عن ذنب تم ارتكابه[2].

---

(1) عالج الإسلام مسألة الرق خاصة في علاقة المالك بعبده وقد جعل للرقيق حقوقا تحفظ له كيانه وتحميه بوصفه إنسانا. وقد أوصى الله تعالى في القرآن كما أوصى الرسول عليه الصلاة والسلام في الحديث الشريف بالإحسان إلى الأرقاء وحسن معاشرتهم ومعاملتهم. وجاء في القرآن قوله تعالى « واعبدوا الله ولا تشركوا به شيئا وبالوالدين إحسانا وبذي القربى واليتامى والمساكين والجار ذي القربى والجار الجنب وابن السبيل **وما ملكت أيمانكم**». النساء 36 ومعنى ما ملكت أيمانكم عبيدكم الأرقاء. وقال صلى الله عليه وسلم « واتقوا الله فيما ملكت أيمانكم هم إخوانكم جعلهم الله تحت أيديكم أطعموهم مما تأكلون وألبسوهم مما تلبسون ولا تكلفوهم ما يغلبهم فإن كلفتموهم فأعينوهم». رواه مسلم. وروي عن أبي هريرة قوله عليه الصلاة والسلام « لا يقولن أحدكم عبدي وأمتي كلكم عبيد الله وكل نسائكم إماء الله ولكن ليقل غلامي وجاريتي وفتاي وفتاتي.» وقد حث الإسلام على عتق العبيد فقد جعل عتق الرقبة يعين على شكر نعم الله الجليلة ويساعد على اقتحام العقبة لقوله تعالى في سورة البلد 11، 12 و 13 «فلا اقتحم العقبة وما أدراك ما العقبة فك رقبة» والاقتحام الدخول والمجاوزة بشدة ومشقة والعقبة الشدة فجعل الأعمال الصالحة عقبة وجعل عملها اقتحاما لها لما في ذلك من معاناة المشقة ومجاهدة النفس. وفك الرقبة يعني تخليصها من الرق. فبذلك يكون الله قد حث في الآية على عتق العبيد. وكذلك حث الرسول على عتق العبيد لقوله ﷺ «أيما رجل اعتق امرئ مسلما استنفذ الله بكل عضو منه عضوا من النار. وبذلك نستخلص أن الإسلام حث بشدة على عتق العبيد بل يمكن القول بدون مجازفة أن عدم تحريم العبودية ارتبط بالواقع الاجتماعي السائد في عهد الرسول ولم يرتبط بمسالة مبدئية.

(2) M.CHEBEL, « Les trois codes de l'esclavage en terre d'islam que j'ai retenus…Le premier extrait de la Moudawana d'ibn el Qasim telle qu'elle a été récence Sahnoun juriste malikite de Kairouan, le deuxième extrait du statut person-

وخلال القرن التاسع عشر، كانت البلاد التونسية مركز استقطاب للعبيد، وفي نفس الوقت مركز عبور لتجارة البشر التي كانت تعتبر في تلك الفترة التاريخية تجارة مزدهرة ومربحة، وذلك بحكم موقعها الجغرافي الاستراتيجي.

ففي سنة 1824، وتحديدا في 24 فيفري 1824، تم إبرام معاهدة بين محمود باشا باي والسيد هيب (Heap) كان موضوعها تنظيم أمور القرصنة والعلاقة بين البلدين، وكانت من الأنشطة المرتبطة بالقرصنة تجارة العبيد أو البشر.

وقد كان هنالك على الأقل نوعان من تجارة البشر، **الأول** مرتبط بالقرصنة البحرية وكان يغذي عبودية الرعايا المسيحيين. أما النوع **الثاني** فكانت له علاقة بالتجارة مع جنوب الصحراء والتي كانت تشمل تجارة العبيد السود. ويبدو، حسب الدارسين، أن الحروب والصراعات والغزوات البحرية والبرية كانت تؤدي، في الأصل، إلى وقوع أسرى سرعان ما يتحولون إلى عبيد موضوع لتجارة مزدهرة[1].

غير أن التطورات الحاصلة في الضفة الشمالية للبحر المتوسط، وكذلك في بعض المستعمرات الفرنسية[2]، كان لها عظيم الأثر على البلاد التونسية، خاصة في علاقة بتجارة البشر وحقوق الرعايا الأجانب بتونس رغم أن الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لازم الصمت حول ظاهرة العبودية ولم يقم بمنعها صراحة مما سمح لنابليون بواسطة قانون « Dupuy » من العودة إلى تكريس العبودية صراحة. ولم تتمكن فرنسا من القضاء نهائيا على ظاهرة العبودية إلا سنة 1848 أي بعد سنتين من صدور الأمر العلي التونسي الذي يمنع الرق[3].

---

nel des Hanafites tel qu'on le trouve dans le résumé d'Al Quduri, le troisième, un code du désert, sans doute du Mali ou du Niger, qu'Eugienne Doumas a rapporté in extenso, dans son livre le Grand désert », M.CHEBEL, « l'esclavage en terre d'islam, un tabou bien gardé », éditions Fayard, Paris, 2007, page 106.

(1) M.I.FINLEY, « Esclavage antique et idéologie moderne », les éditions de Minuit, 1979, page 12.

(2) Une terrible insurrection générale éclata en 1791 à Saint Dominique (l'actuelle Haïti) guidée par Toussaint Louverture, un esclave de Saint Dominique devenu général de la République de cette colonie, il était meneur d'un mouvement d'émancipation des noirs. L'abolition de l'esclavage était proclamée en 1793 par le commissaire civil, mais, n'était pas confirmé par la convention de 1794.

(3) Selon M. CHEBEL, « Mais à quel pays Victor Scholder (1804-1893) pensait-il lorsque, rédigeant en 1847 son appel en dix sept points en faveur de l'interdiction totale et sans retour de l'esclavage, il écrivit : « parce que les princes barbares ont

وجاء مؤتمر فيانا (1814 ـ 1815) ليؤكد على منع «القرصنة البربرية» واستعباد المسيحيين[1] وقد كلفت بريطانيا بتطبيق ما جاء به المؤتمر من ذلك أن محمود باي التزم، في 7 أفريل 1816، في المعاهدات المبرمة مع سردانيا بوضع حد لاسترقاق المسيحيين، وذلك تعبيرا منه عن الرغبة الحقيقية في المحافظة على العلاقات الودية مع بريطانيا.

وما إن انتهت الحروب الأوروبية وانهزم نابليون بونابرت حتى أصبحت أنجلترا صاحبة الأمر في العالم. فوظفت حينئذ قوتها البحرية لتفرض على بلدان شمال إفريقيا وضع حد للقرصنة ولاسترقاق المسيحيين.

وأكد بعض الدارسين «كما بدأت بلدان أوروبا الغربية تتسرب شيئا فشيئا إثر وفاة حمودة باشا إلى البلاد التونسية لتجعل منها سوقا لبضائعها المصنعة ومجالا لاستثمار أموالها ولتضع يدها على تجارتها الخارجية بواسطة تجارها القاطنين بتونس.

وكلما تقدمت البلدان الغربية في ثورتها الصناعية إلا وتدفقت جالياتها وبضائعها المصنوعة وأموالها وحتى أفكارها إلى البلاد التونسية. واستفحلت هذه الظاهرة في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر حيث كانت القوى الأوروبية في أمس الحاجة إلى تصدير بضائعها المصنوعة المتراكمة ورؤوس أموالها المكدسة.

وتجسمت الهيمنة الأوروبية في بداية الأمر في المعاهدات غير المتكافئة التي فرضتها القوى الكبرى على حكومة الباي والتي انطلقت في 8 أوت 1830 مع الاتفاقية الفرنسية التونسية التي ألزمت الباي، علاوة على إبطال القرصنة واسترقاق المسيحيين، بكف الدولة عن تعاطي أي نشاط تجاري ومعاملة التجار الفرنسيين القاطنين بتونس معاملة نظرائهم من التونسيين.»[2] وقد جاء بالفصل

---

déjà proscrit l'esclavage de leurs Etats » (sous entendu avant la France) Est-ce que la Tunisie qui l'a en effet banni entre 1840 et 1846 ? », « L'esclavage en terre d'islam », ouvrage précité, page 226.

(1) Voir L. VALENSI, « esclaves chrétiens et esclaves noirs à Tunis au XVIII, in annales économies, sociétés, civilisations, 22 ème années, n°6, 1967, page 1281.

(2) علي المحجوبي، « النهضة الحديثة في القرن التاسع عشر- لماذا فشلت بمصر وتونس ونجحت باليابان»، مركز النشر الجامعي ودار سراس للنشر، 1999، الصفحة80-81.

الثاني من المعاهدة « **أن الباشا باي المعظم يبطل أسر النصارى في عمالة تونس وكل الأسرى من النصارى الموجودين بها يكونون مطلوقين..**»[1]

وبذلك يمكن القول بأن منع استرقاق المسيحيين بتونس مر بمرحلتين أساسيتين. **المرحلة الأولى** تمثلت في منع كل الأنشطة المرتبطة بالقرصنة البحرية منذ 1816 أما **المرحلة الثانية** فهي تتمثل في منع استرقاق المسيحيين سنة 1830.

غير أن منع استرقاق المسيحيين لم يقترن بإلغاء العبودية بصورة مطلقة وكاملة، رغم أن المؤرخين يشيرون إلى أن تحرير العبيد كان من التقاليد السائدة في مناسبات معينة سواء بالنسبة للعائلات التي كانت تمتلك هؤلاء العبيد أو بالنسبة للعائلة المالكة. من ذلك أن موت أحد البايات كثيرا ما كان يقترن بعتق العشرات من العبيد. وقد كتب أحد المختصين في هذا الإطار أنه... « عند وفاة الباي سنة 1835 أمر خلفه بعتق 200 عبدا وكانوا يحملون في أعناقهم وثيقة العتق بهاته المناسبة»[2].

ولم تتمكن تونس من القطع نهائيا مع العبودية، على الأقل من الناحية القانونية، إلا في جانفي 1846 وذلك بصدور الأمر العلي الذي توجه به أحمد باي إلى علماء ومشائخ ومفتي تونس، بعد استشارتهم في الأمر، ليعلمهم بإلغاء الرق وعتق العبيد. وقد جاء في هذا الأمر العلي ما يلي :

الحمد لله حفظكم الله ورعاكم ونور هداكم الفضلاء الأعيان الأخيار العلماء الكمل هداة الأمة ومصابيح العلى أحبابنا الشيخ سي محمد بيرم شيخ الإسلام والشيخ سي إبراهيم الرياحي باش مفتي المالكية والمفتيين الشيخ سي محمد بن الخوجة والشيخ سي محمد بن سلامة والشيخ سي احمد اللابي والشيخ سي محمد المحجوب والشيخ سي حسين البارودي والشيخ سي الشاذلي بن المؤدب والشيخ سي علي الدرويش والشيخ سي محمد الخضار والقضاة الشيخ سي محمود بن باكير والشيخ سي محمد البنا والشيخ سي محمد النيفر بباردو والشيخ

(1) Traité de navigation et de commerce conclu entre la France et la Régence de Tunis, signé au Bardo le 8 aout 1830. Selon l'article 2 de ce traité, « Le Bey abolit à jamais tous ses états l'esclavage des chrétiens. Tous les esclaves chrétiens qui peuvent y exister seront mis en liberté… ».

(2) الهادي الجويلي، مجتمعات للذاكرة،مجتمعات للنسيان- دراسة مونوغرافية لأقلية سوداء بالجنوب التونسي»، سراس للنشر، 1994، الصفحة 52-53.

سي فرج التميمي بالمحلة أكرمهم الله السلام عليكم ورحمة الله وبركاته وبعد فانه ثبت عندنا ثبوتا لا ريب فيه أن غالب أهل ايالتنا في هذا العصر لا يحسن ملكية هؤلاء السودان الذين لا يقدرون على شيء على ما في أصل صحة ملكهم من الكلام بين العلماء إذ لم يثبت وجهه وقد أشرق بنظرهم صبح الإيمان منذ أزمان وان من يملك أخاه على المنهج الشرعي الذي أوصى به سيد المرسلين أخر عهده بالدنيا وأول عهده بالآخرة حتى أن من شريعته التي أتى بها رحمة للعالمين عتق العبد على سيده بالضرار وتشوف الشارع إلى الحرية فاقتضى نظرنا والحالة هذه رفقا بأولئك المساكين في دنياهم وبمالكيهم في أخراهم أن نمنع الناس من هذا المباح المختلف فيه والحالة هذه خشية وقوعهم في المحرم المحقق المجمع عليه وصد إضرارهم بإخوانهم الذين جعلهم الله تحت أيديهم وعندنا في ذلك مصلحة سياسية منها عدم إلجائهم إلى حرم ولاة غير ملتهم فعينا عدولا بسيدي محرز وسيدي منصور والزاوية البكرية يكتبون لكل من أتى مستجيرا حجة في حكمنا له بالعتق على سيده وترفع إلينا لنختمها وانتم حرسكم الله إذا أتى لأحدكم المملوك مستجيرا من سيده واتصلت بكم نازلة في ملك على عبد وجهوا العبد إلينا وحذار من أن يتمكن به مالكه لان حرمكم يأوي من التجئ إليه في فك رقبته من ملك ترجح عدم صحته ولا نحكم به لمدعيه في هذا العصر واجتناب المباح خشية الوقوع في المحرم من الشريعة لا سيما إذا انضم لذلك أمر اقتضته المصلحة فيلزم حمل الناس عليه والله يهدي للتي هي أقوم ويبشر المؤمنين الذين يعملون الصالحات أن لهم أجرا كبيرا.

والسلام من الفقير إلى ربه تعالى عبده المشير احمد باشا باي وفقه الله تعالى آمين.

كتب في محرم الحرام سنة 1262

إن صياغة الأمر العلي المتعلق بعتق العبيد السود تؤكد أن هؤلاء العبيد كانوا يعانون من المعاملة غير الإنسانية والمهينة لمالكيهم. حتى أن **أحمد باي**، عندما قرر منع العبودية، لم ينطلق من مبدأ تحريم أو مناهضة ظاهرة العبودية في حد ذاتها خاصة وأن الإسلام لم يمنع الرق، وهو على الأقل ما دافع عنه الفقهاء المسلمون،

ولكنه انطلق من معاينة للواقع تؤكد تعسف المالكين في التصرف مع مملوكيهم من العبيد السودان وسوء معاملتهم[1].

ويبدو أن المعطيات الشخصية لم تكن بمعزل عن قرار أحمد باي، إذ يذكر المؤرخون أن هذا الأخير مولود لأم سبية، فهي جارية من سبي سنبيرة (وهي جزيرة St. Prietro في الجنوب الغربي من سردانيا)، جاءت صغيرة مع أمها وأختها وتربت بدار جدته لأبيه[2]. وبذلك اقترنت المعطيات الموضوعية بالمعطيات الشخصية لتعجل بإصدار الأمر العلي المتعلق بمنع الرق في الإيالة التونسية.

كما أن بعض المؤرخين، وتحديدا ابن أبي الضياف، الذي كان وزيرا لأحمد باي، يشير في الإتحاف إلى أن هذا الأخير كان له في ظاهر حاله شيء من الميل بطبعه إلى الحضارة التي أساسها وملاك أمرها الحرية[3].

وكان من البين أن إلغاء العبودية لم يكن مطلبا شعبيا نابعا من وعي جماعي بالوضعية الدونية وغير الإنسانية لهذا الصنف من السكان. ولذلك حاول أحمد باي أن يضفي نوعا من المشروعية الدينية على قراره من خلال التوجه، منذ البداية، بالخطاب إلى رجال الدين والقضاة قصد إقناعهم بالحجج الشرعية لإلغاء العبودية وتشريكهم في تنفيذ قراره، خاصة وأن إلغاء العبودية سوف تكون له لا محالة انعكاسات سلبية على الاقتصاد، وقد يواجه برفض من رجال الدين. كما أنه قد يواجه بالصد الاجتماعي باعتبار الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية للعبيد في ذلك الوقت.

وجاء رد رجال الدين سريعا من ذلك موقف أبو عبد الله محمد بيرم، رئيس الفتوى من الحنفية، في رسالة إلى الباي جاء فيها :

---

(1) جاء في الاتحاف لابن أبي الضياف « وفي محرم من سنة 1262 (جانفي 1846 ميلادي) صدر أمر الباي في سائر مملكته بعتق المماليك السودان، وذلك أن غالب أهل هذه المملكة عمرها الله تعالى، لا يحسنون ملك اخوانهم من بني ادم على الوجه الشرعي أو قريب منه. ولهذا الباي في ظاهر حاله شيء من الميل بطبعه إلى الحضارة التي أساسها وملاك أمرها الحرية وقدر ان ذلك ربما يقنع الطالب للتنظيمات الخيرية التي من أصولها الحرية.» احمد ابن أبي الضياف، الإتحاف، الجزء الرابع، الصفحة 97.

(2) احمد ابن أبي الضياف، الإتحاف» الدار التونسية للنشر، الجزء الرابع، الصفحة 12، تحقيق الدكتور احمد الطويلي.

(3) احمد ابن أبي الضياف، الإتحاف، الدار التونسية للنشر،الجزء الرابع، الصفحة 97.

« المقام السلطاني الأحمدي المشيري المرفوع عماده، الطويل نجاده، المحوطة بحسن سياسته من طوارق الأعداء بلاده، لازالت الإصابة ديدنه، والمصلحة في ما يأمر به متعينة. أما بعد فقد ورد على العبد الضعيف، ذلك المكتوب الشريف، فبادرت بالامتثال، وشرعت في إيصاله إلى من تضمنه من الرجال، وما أشرتم إليه من المصلحة قد فهمناه وتحققناه. وقد وقع من عبدكم تحرير ما بيده من العبيد، علما منه بأنه الصواب المتعين، لا سيما وقاعدة ملك هؤلاء السودان ليست مبنية على أساس صحيح، لاختلاط من هو حر الأصل منهم بغيره.

فللشك في كل فرد معين منهم مجال، يعلم ذلك من وقف على رسالة الشيخ سيدي احمد بابا في المسالة. وبالجملة فالخروج من عهدتهم اسلم للمرء في دينه، خصوصا وقد انضم إلى ذلك المصلحة التي لاحظتها السياسة، ولا يسع من رزق حظا في العقل إلا تسليمها. فالله تعالى يجازيكم عن النظر في مصالح عباده أجزل ما جازى به ولي أمر قائما بمصالح المسلمين. والسلام على ذلك المقام من محرره الداعي لكم الفقير محمد بيرم لطف الله به. وحرر في المحرم سنة 1262.»[1]

أما شيخ الشيوخ وكبير أهل الشورى من المالكية، أبو إسحاق إبراهيم الرياحي، فقد بعث للباي بكتاب جاء فيه ما يلي :

« اللهم أيد الإسلام والمسلمين ببقاء أمير المؤمنين، المؤيد بالنصر العزيز والفتح المبين، المستمد في إصابة الرأي من نور العليم الخبير، سيدنا ومولانا الباشا احمد المشير، لازالت العناية آخذة بيده، والهداية إلى أقوم طريق من عدده. وبعد فقد بلغني كتابك الكريم، وخطابك العزيز الواجب التعظيم، فأحطت بما لديه خبرا، وانشرحت بما تضمنه صدرا، إذ كان مضمونه رأيكم السديد، في عتق هؤلاء العبيد، لما ذكرتم من كل وجه سديد، يقبله من له عقل رشيد، وعلم مديد، وليس بعد بيانكم من مزيد. فلا زالت ملة الإسلام بكم مشرقة، ورياض الدولة بحسن سياستك مونقة. آمين. والدعاء من معظم قدركم العلي، إبراهيم بن عبد القادر الرياحين عفي عنه. آمين. في المحرم 1262.»[2]

(1) احمد ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الجزء الرابع، الدار التونسية للنشر، الصفحة 99.
(2) احمد ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الجزء الرابع، الدار التونسية للنشر، الصفحة 100.

وقد أشار الأمير الألماني «هنريش بارت»، الذي زار تونس في أواسط أربعينات القرن 19، إلى أن « الفلاحة بمنطقة جربة كانت أوضاعها متردية بسبب تقلص اليد العاملة نتيجة قانون تحرير العبيد.»[1] كما أشار بعض الدارسين إلى أن إلغاء تجارة الرقيق تسببت في خسارة الإيالة التونسية موردا جبائيا هاما كان يدر على الخزينة مبالغ مالية تصل إلى ثلاثة آلاف ريال في السنة[2].

غير أن المتحمسين لإلغاء العبودية حاولوا التقليل من أهمية النتائج السلبية لهذا القرار على الاقتصاد عموما والفلاحة بصورة خاصة، فقد بالغ الجنرال حسين، رئيس بلدية تونس، عندما أنكر أي تأثير لقرار إلغاء الرق في الاقتصاد وكان قال لقنصل الولايات المتحدة الأمريكية أموس بيري (Amos PERRY) إن ملك الآدمي لما لم يكن من الأمور الضرورية ولا الحاجية في المعيشة، لم يصعب العدول عنه ولم تجزع لفقده نفوس أهل مملكتنا (أحمد الطويلي، «الجنرال حسين حياته وأثاره»، تونس 1994).

وقد أشار ابن أبي الضياف كذلك في الإتحاف إلى أن الذين عارضوا إلغاء العبودية هم « بعض العلماء وأهل جربة وغالب العربان وأهل الفلاحة»[3].

وأشار الفقيه والمؤرخ محمد بيرم الخامس بامتعاض شديد إلى معارضة علماء الدين لإلغاء الرق في تونس قائلا « ...كثر ممن تزيا بزي العلماء والمتجاهلين منهم الاعتراض على هذا المنع والتشنيع بأنه مصادم لحكم شرعي، وهو حلية ملك الرقيق، وانجر بذلك غرور العوام واستدامتهم شبه الخفية وقد غض الحكام الرؤساء النظر عن ذلك ظنا منهم انه تقرب للشارع وأن الأمر ليس هو إلا مجرد إرضاء الانجليز ويكفي منه مجرد الظواهر مع أن حقيقة الأمر وراء ذلك».[4]

وحتى يتجنب ردود الفعل العنيفة من رجال الدين خاصة، اعتمد أحمد باي أسلوب التدرج في إلغاء العبودية. وقد أكد الأستاذ **الهادي التيمومي** في هذا

(1) بارت هنري، سبع رسائل مخطوطة عن رحلته إلى تونس (1845-1846)»، تعريب منير الفندري، تونس، بيت الحكمة، 1999.
(2) محمد الهادي الجويلي، « مجتمعات للذاكرة، مجتمعات للنسيان»، مرجع سابق، الصفحة 53.
(3) احمد ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الدار التونسية للنشر، الجزء الرابع، الصفحة 100.
(4) محمد بيرم الخامس، «بيبليوغرافيا تحليلية مع ثلاث رسائل نادرة»، تحقيق المنصف بن عبد الجليل وكمال عمران، بيت الحكمة، تونس، 1989.

الاتجاه أنه « وقد سلطت بريطانيا بعض الضغط على أحمد باي لحثه على إلغاء العبودية نهائيا أو على الأقل تدريجيا، وقد قام أحمد باي فعلا بذلك، لكن على مراحل حتى لا يصدم ممارسة لها من العمر قرون في تونس.

ففي أفريل 1841 منع الباي تصدير العبيد من تونس وفي 6 سبتمبر 1841 منع بيع العبيد في كل أسواق البلاد. وفي أفريل 1842 منع كل توريد للعبيد وقرر أن كل عبد يدخل تونس يصبح حرا آليا.

وأخيرا في 26 جانفي 1846، ألغي أحمد باي العبودية وكان هذا الإجراء بمثابة التعبير عن حسن النوايا قبيل زيارته المرتقبة إلى فرنسا في أواخر 1846»، رغم أن جانب المناورة كان كذلك مطروحا فيما أقدم عليه من إلغاء للعبودية.[1]

غير أنه، ورغم وضوح النية في إلغاء العبودية، إلا أن الواقع كان يؤكد تواصل العمل بالرق. وقد أشار الأستاذ **الهادي التيمومي** إلى أنه « ورغم قرار أحمد باي بإلغاء العبودية ظلت صفقات العبيد تمارس سرا حتى بعد سيطرة الاستعمار الفرنسي على تونس بسنوات، والدليل ما ورد في منشور أرسله الوزير محمد العزيز بوعتور إلى القياد بتاريخ 30 مارس 1887 جاء فيه :

« بلغ الوزارة في الأيام الأخيرة أن كثيرا من السكان عمدوا إلى شراء السودان والسودانيات من القوافل التي ترد من الجهة الجنوبية وان العمال متغافلون عن ذلك. ولوحظ كذلك عام 1888 أن تجار العبيد كانوا يدخلون العبيد خلسة عبر ميناء جرجيس.... وفي رسالة بتاريخ 27 ديسمبر 1907 إلى المراقب المدني بتوزر نجد شكوى لأربع سودانيات بشيخ الطريقة القادرية بنفطة وزوجته وأبنائه »... إذا تكلمت إحداهن يقولون لها انك مشرية بالدراهم، حكمك كحكم الحيوان».[2]

وتأكيدا لالتزام الإيالة التونسية بمنع العبودية، صدر الأمر العلي المؤرخ في 29 ماي 1890 الذي ينص على جمع الأحكام المتعلقة بإبطال العبودية بالمملكة. وبعد التذكير بالمكتوب الذي أصدره الوزير الأكبر إلى العمال بإذن

---

(1) الهادي التيمومي، « تونس والتحديث- أول دستور في العالم الإسلامي»، دار محمد علي الحامي للنشر، سلسلة مسالك، الطبعة الأولى 2010، الصفحة 90.
(2) الهادي التيمومي، « تونس والتحديث- أول دستور في العالم الإسلامي»، مرجع سابق، الصفحة 91-92.

من الباي بتاريخ 29 جوان 1887 والذي يتضمن لزوم العمل بأمر إلغاء العبودية، أكد الفصل الأول من الأمر الصادر سنة 1890 بأنه « **لا عبودية بمملكتنا ولا يجوز وقوعها فيها فكل إنسان حر مهما كان جنسه أو لونه ومن يقع عليه ما يمنع حريته أو يخالفها فله أن يرفع أمره للمحاكم**».

وقد أعطى الفصل الثاني مهلة لمستخدمي السودان أو السودانيات مدتها ثلاثة أشهر من تاريخ صدور الأمر لإعطاء حجة بالعدالة مكتوبة عن إذن القاضي بالمكان أو العامل أو نائبه تقتضي بأن المعني بالأمر حر غير مملوك.

هذا وجاء بالفصل الرابع من الأمر العلي أنه « **من يثبت عليه أنه اشترى إنسانا أو باعه أو حازه بوجه الملكية يعاقب بالسجن من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنين**». وبذلك تم المرور إلى مرحلة تجريم العبودية وهو ما يشكل «ثورة» حقيقية على الموروث الاجتماعي والديني. ولم يكن ذلك ممكنا لولا تلاحق النصوص القانونية التي جاءت لتقطع مع ممارسات اجتماعية مترسخة تحت غطاء ديني يضفي عليها مشروعية مدعمة.

ولكن رغم كل الصعوبات والعوائق الواقعية والقانونية التي اقترنت بعتق العبيد[1]، فإن ما قام به أحمد باي مثل منعرجا في التاريخ السياسي والاجتماعي التونسي باعتبار أنه مهد لإصلاحات أخرى أكثر عمقا وجرأة كان لها عظيم الأثر في التاريخ السياسي التونسي لعل من أبرزها عهد الأمان لسنة 1857 الذي يعتبر بمثابة إعلان للحقوق ودستور 1861. ويمكن التأكيد أن أمر 1846 المتعلق بإلغاء العبودية يمثل منعرجا في تاريخ تونس بما أنه وضعها في طريق الاعتراف والإقرار بحقوق الإنسان الحديثة، في زمن كانت فيه هذه الحقوق مهضومة حتى في بعض الدول الأوروبية.

الفقرة الثانية	إعلان عهد الأمان

يمكن القول أن التحديث السياسي - الدستوري الحقيقي في تونس، بعد أمر 1846، انطلق سنة 1857، إذ تعتبر هذه السنة تاريخا فارقا باعتبار أنّها اقترنت بإعلان عهد الأمان في سبتمبر 1857 في فترة حكم محمد باي.

(1) Voir sur la question Saoussan HAMMEDI, « L'abolition de l'esclavage en Tunisie », Mémoire de mastère en droit public et du commerce international, faculté de droit de Sfax, 2013-2014.

وقد رأى البعض من الدارسين والمؤرخين أن عهد الأمان تمّ فرضه على الباي من طرف القوى الأوروبيّة التي كان لها رعايا ومصالح بالبلاد التونسيّة حرصت على إيجاد الضمانات القانونيّة لها اقتداء بما يتوفّر في الدول الأوروبيّة، خاصة وأن المنطلق لوضع عهد الأمان كان أن أحد سكّان الحاضرة من اليهود، اسمه «باطو»، ويخدم على كرطون للقائد نسيم رئيس اليهود، تسبّب في حادث لصبي مسلم، فتجمّع حوله الناس واحتدّ الجدل فقام اليهودي بسبّ الجلالة وكان اليهودي حال الشتم بحالة سكر على عادته المعروفة منه.

وبعرضه على القاضي المالكي (المتشدّد خلاف القاضي الحنفي) حكم عليه بالإعدام من غير استتابة، ونفذ ذلك الحكم رغم مجيء المترجم الأول بدار الفرنسيس، واسمه روسو، من أعيان الفرنسيس وحذاقهم وفصائحهم بالعربية، إلى دار الشريعة، رائما توقيف إبرام الحكم في النازلة، فلم يحصل على مراده بشيء.[1]

وبعد وقت وجيز ثارت الجالية اليهوديّة ومعها الجاليات الأوروبيّة بتونس، وخاصّة الفرنسيين والإيطاليين والانكليز، وأرسلت كل من فرنسا وانكلترا بوارجها الحربيّة قبالة السواحل التونسيّة (حلق الوادي خاصة)، ومارست ضغوطات على الباي لكي يصدر قانونا يضبط الجرائم والعقوبات ويمنح الأمان لسكّان الإيالة من غير المسلمين.

وقد جاء في كتاب الإتحاف « ويقال أن اليهود بباريس لما بلغهم ما حل بأخيهم في الديانة، وهم يردون من مياه الحرية ويتنفسون من هوائها، رفعوا أمرهم على يد أحد العظماء منهم للدولة قائلين: إن إخواننا بتونس، والحالة هذه، غير آمنين بسبب دينهم، فأتى الأسطول الفرنساوي في أوائل محرم سنة 1274، (أواخر أوت 1857 ميلادي)، به تسعة أجفان، بها نحو السبعمائة مدفع وأميره عظيم من شيوخ الفرنسيس اسمه تريوار.»[2]

وقد توجه أمير الأسطول ومن معه من أعيان إلى الباي في بستانه بالمرسى قائلا « إني عن إذن سلطاني أتيت بهذه القوة لإعانتك على من يخالف أمرك في

(1) أحمد ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 260.
(2) احمد ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 261.

إعطاء الحرية لرعيتك، والأمن على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم وأديانهم. وحاشا مثلك أن يغصب على العدل وهو من أصول ملتكم..»[1].

كما يذكر ابن أبي الضياف أنّه في ليلة 9 سبتمبر 1857 اجتمع الباي بقناصل فرنسا وانكلترا بتونس وقد توجّه قنصل انكلترا إلى الباي مخاطبا إيّاه « يا حضرة الباي اترك الأمان لأولادك»، مشيرا إلى المآسي التي عرفتها البلاد وذلك بسبب غياب نظام قانوني يضمن الأمان للمتساكنين.

وقد أشار ابن أبي الضياف إلى أن الباي طلب منه أن يكلم قنصل الانكليز فيما يتعلق بأمر الدين. فتوجه له قائلا « إن هذا الترتيب المطلوب منا ربما يمس ديننا»، فرد عليه القنصل الانكليزي « إن أردت دينكم الذي كان عليه سلفكم، وبه هدم في ثمانين سنة ما بناه الرومان في ثمانمائة سنة، فهو المطلوب منكم، وان أردت تلوين فتاوى الفقهاء على حسب أغراض الملك، فمعاذ الله أن يكون هذا دينا. وغاية المطلوب منكم إجراء أصول دينكم، ويقبح بأمة يغصبها على العمل بدينها أجنبي منه.» فأخجلني ولم أجد جوابا.[2]

وقد طلب الباي من ابن أبي الضياف أن يتولّى تحرير عهد الأمان في تلك الليلة، على أن يقوم بإمضائه في الغد. ورغم أن ابن أبي الضياف نبهه إلى خطورة ما سوف يقدم عليه قائلا « يا سيدي، إن الأمر صعب على مثلك، فاعرف ما تلتزم به، فإنّك بهذا الأمر تكون يداك هكذا»، وقبضت يدي إلى جنبي، فقال لي « لأجل نفع الرعية نرضى أن تكون يدي هكذا»، وقبضهما إلى جنبيه قبضا أشد من قبضي، فقلت له « هنيئا لك».

كما كتب ابن أبي الضياف « وأمرني بإنشاء مكتوب عهد الأمان بمحضر الجماعة، فقلت له « إن الأمر ثقيل يضعف متني على حمله، والليلة نكتبه ومن الغد يحضر هذا الجمع للتأمل فيه، حتى يكون منسوبا للجميع». ومن الغد حضروا، وقرأته عليهم مرارا، فزادوا في معانيه ونقصوا. واطلع عليه قنصل الفرنسيس وقنصل الانكليز فاستحسناه.[3]

(1) ابن أبي الضياف، « الإتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 261.
(2) « الإتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 262.
(3) «الإتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 266.

ويوم 10 سبتمبر 1857 جمع الباي أعيان البلاد وقناصل الدول الأجنبيّة وأمضى عهد الأمان. وتضمّن عهد الأمان تعهّدات عديدة من الباي تهدف في مجملها لضمان أمن المتساكنين باختلاف أديانهم وجنسياتهم. كما كرّس مبدأ المساواة بين كلّ متساكني البلاد في الحقوق والواجبات، وبذلك وقع التخلّي عن وضعيّة الذمّي لأوّل مرّة في البلاد الإسلاميّة. كما أقرّ عهد الأمان جملة من الحقوق الأساسيّة لحماية ذوات الأفراد وأموالهم ولإعلان مبدأ حرية الصناعة والتجارة وتمّ تكريس مبدأ شرعيّة الجرائم والعقوبات.

ومن النتائج المهمة المترتبة عن عهد الأمان هو أنه أصبح لليهود الحق في لبس الشاشية الحمراء (عوض الشاشية السوداء)، واشتراء الأراضي الفلاحية وكل أصناف العقارات داخل البلاد مثل الربع والعقار والشجر وغير ذلك وممارسة الفلاحة....وتحول يهود القرانة تدريجيا، وبعض اليهود التوانسة، بداية من ستينات القرن 19 من مجرد همزة وصل متواضعة بين الرأسمالية الأوروبية والسوق التونسية، إلى طرف مالي دولي معتبر» [1].

وقد جاء عهد الأمان ناصا على ما يلي :

الحمد لله الذي أوضح للخلق سبيلا وجعل العدل لحفظ نظام العالم كفيلا نزّل الأحكام على قدر المصالح تنـزيلاً ووعد العادل وتوعّد الجاير ومن أصدق من الله قيلا والصلاة والسلام على سيّدنا محمّد الذي مدحه في كتابه بالرّؤوف الرحيم وفضّله تفضيلا وبعثه بالحنيفيّة السمحاء فبيّنها تبيينا وفصّلها تفصيلا ورتّبها كما أمره ربّه إباحةً وندبًا وتحريمًا وتحويلاً فلن نجد لسنّة الله تبديلاً ولن تجد لسنّة الله تحويلا وعلى آله وأصحابه الذين أقاموا على معالم الهدى علما لمن اقتدى ودليلا وفهموا الشريعة نصّا وتأويلا وأبقوا سيرتهم الفاضلة وأحكامهم العادلة أمانا جليلا ونستوهب منك اللّهم توفيقا يوصل إلى الإسعاد برضاك توصيلا وعونا على أمور الإمارة التي من حملها فقد حمل عبئا ثقيلا فقد توكّلنا عليك والتجأنا إليك وكفى بالله وكيلا.

أمّا بعد، فإنّ هذا الأمر الذي قلّدنا الله منه ما قلّده وأسنده إلينا من أمور خلقه بهذا القطر فيما أسنده ألزمنا فيه حقوقا واجبةً وفروضا لازمة راتبة لا تستطاع

(1) الهادي التيمومي، « النشاط الصهيوني بتونس بين 1897-1948»، تونس، 1981.

إلاّ بإعانته التي عليها الإعتماد ولولاها فمن يقوم بحقّ الله وحقّ العباد فنصحنا النصيحة لله في عباده وأرضه وبلاده والأمل أن لا نبقي فيهم بحول الله ظلما ولا هضما ولا نخرم لهم في إقامة حقوقهم نظمًا وان ينصرف عن هذا القصد بعمله ونيّته من يعلم أن الله لا يظلم مثقال ذرّة ولا يحبّ الظالم في بريته.

فقد قال لنبيّه المعصوم الأوّاب ﴿يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلا تَتَّبِعِ الْهَوَى فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ﴾. إنّ الذين يضلّون عن سبيل الله لهم عذاب شديد بما نسوا يوم الحساب. والله يرى إنّي آثرت في قبول هذا الأمر على خطره مصلحة الوطن على ذاتي وعمرت بخدمته الفكريّة والبدنيّة غالب أوقاتي وقدّمت من التخفيفات في الجبايات ما عُلِم خبره وظهر بعون الله أثره وانتشرت الآمال وتشوّقت النفوس إلى ثمرات الأعمال وانقبضت عن التعدّي أيدي العمّال واستقصاء المصالح يقتضي تقديم أجمال ومن رامها جملة فقد عرضها بسبب التعذّر للإهمال.

ورأينا غالب أهل القطر لم تحصل لهم الأمنية بإجراء ما عقدنا عليه النيّة وجرت عادة الله أنّ العمران لا يقع من نوع الإنسان إلاّ إذا علم أن براءته هي الأمن له والأمان وتحقّق أن سياج العدل يدفع عنه خوف العدوان وأنّ لا وصول لهتك ستر من حرماته إلاّ بقوّة الدليل ووضوح البرهان ولا يكفي لتحقيقه الواحد والاثنان فإذا رأى الجاني تعدّد الأنظار غلط إن كان منصفا حدسه وقال من يتعدّى حدود الله فقد ظلم نفسه.

وقد رأينا سلطنة الإسلام والدول العظام الذين على سياستهم الدنيويّة أعمال الأعلام في النقض والإبرام يؤكّدون الأمان من أنفسهم للرعيّة ويرونه من الحقوق المرعية وهو أمر يستحسنه العقل والطبع وإذا اعتبرت مصلحة فهو ممّا يشهد باعتباره الشرع لأنّ الشريعة جاءت لإخراج المكلّف عن داعية الهوى ومن التزم العدل وأقسم عليه فهو أقرب للتقوى وبالأمن تطمئنّ القلوب وتقوى.

وقبل هذا كاتبنا علماء الملّة الأركان وبعض الأعيان بعزمنا على ترتيب مجالس ذات أركان للنّظر في أحوال الجنايات من نوع الإنسان والمتاجر التي بها ثروة البلدان وشرّعنا في فصوله السياسيّة بما لا يصدم إنّ شاء الله القواعد الشرعيّة.

هذا وأحكام مجلس الشريعة أعزّها الله جاريّة مطاعة والله يديم العمل بها إلى قيام الساعة وهذا القانون السياسي يستدعي زمنا لتحرير ترتيبه وتدوينه وتهذيبه وأرجو الله الذي ينظر إلى قلوبنا أن تستقيم به أحوال الرياسة ولا يخالفه بعد ما ورد عن السلف الصالح من اعتبار السياسة وأنا العبد الفقير نعجل لمرضاة ربّي بما تطمئنّ إليه النفوس وتكون منزلته في النفس منزلة المشاهد المحسوس وتأسيسه على قواعد:

الأولى : تأكيد الأمان لسائر رعيّتنا وسكان إيالتنا على اختلاف الأديان والألسنة والألوان في أبدانهم المكرّمة وأموالهم المحرّمة وأعراضهم المحترمة إلاّ بحقّ يوجبه نظر المجلس بالمشورة ويرفعه إلينا ولنا النظر في الإمضاء أو التخفيف ما أمكن أو الإذن بإعادة النظر.

الثانية : تساوي الناس في أصل قانون الأداء المرتّب أو ما يترتّب وإن اختلف باختلاف الكميّة بحيث لا يسقط القانون عن العظيم لعظمته ولا يحطّ عن الحقير لحقارته ويأتي بيانه موضّحا.

الثالثة : التسوية بين المسلم وغيره من سكّان الإيالة في استحقاق الإنصاف لأنّ إستحقاقه لذلك بوصف الإنسانيّة لا بغيره من الأوصاف والعدل في الأرض هو الميزان المستوي يؤخذ به للمحقّ من المبطل وللضعيف من القويّ.

الرابعة : إنّ الذمي من رعيّتنا لا يجبر على تبديل دينه ولا يُمْنَعُ من إجراء ما يلزم ديانته ولا تمتهن مجامعهم ويكون لها الأمان من الإذاية والإمتهان لأنّ ذمّته تقتضي أنّ لهم ما لنا وعليهم ما علينا.

الخامسة : لما كان العسكر من أسباب حفظ النوع ومصلحته تعمّ المجموع ولا بدّ للإنسان من زمن لتدبير عيشه والقيام على أهله فلا نأخذ العسكر إلاّ بترتيب وقرعة ولا يبقى العسكري في الخدمة أكثر من مدّة معلومة كما نحرّره في قانون العسكر.

السادسة : إنّ مجلس النظر في الجنايات إذا كان الحكم فيه بعقوبة على أحد من أهل الذمّة يلزم أن يحضره من نعيّنه من كبرائهم تأنيسا لنفوسهم ودفاعا لما يتوقّعونه من الحيف والشريعة توصي بهم خيرا.

السابعة : أن نجعل مجلسا للتجارة برئيس وكتاب وأعضاء من المسلمين وغيرهم من رعايا أحبابنا الدول للنظر في نوازل التجارات بعد الاتفاق مع أحبابنا الدول العظام في كيفيّة دخول رعاياهم تحت حكم المجلس كما يأتي إيضاح تفصيله قطعا لتشعّب الخصام.

الثامنة : إنّ سائر رعيّتنا من المسلمين وغيرهم لهم المساواة في الأمور العرفيّة والقوانين الحكميّة لا فضل لأحدهم على الآخر في ذلك.

التاسعة : تسريح المتجر من اختصاص أحد به بل يكون مباحا لكلّ أحد ولا تتاجر الدولة بتجارة ولا تمنع غيرها منها وتكون العناية بإعانة عموم المتجر ومنع أسباب تعطيله.

العاشرة : إنّ الوافدين على إيالتنا لهم أن يحترفوا بسائر الصنايع والخدم بشرط أن يتبعوا القوانين المرتّبة والتي يمكن أن ترتّب مثل ساير أهل البلاد لا فضل لأحدهم على الآخر بعد اتفاقنا مع دولهم في كيفيّة دخولهم تحت ذلك كما يأتي بيانه.

الحادية عشر : إنّ الوافدين على إيالتنا من سائر أتباع الدول لهم أن يشتروا ساير ما يملكون من الدور والأجنة والأراضين مثل سائر أهل البلاد بشرط أن يتبعوا القوانين المترتّبة والتي تترتّب من غير امتناع ولا فرق في أدني شيء من قوانين البلاد ونبين بعد هذا كيفية السكنى بحيث أنّ المالك يكون عالما بذلك داخلا على اعتباره بعد الاتفاق مع أحبابنا الدول.

فعلى عهد الله وميثاقه أن نجري هذه الأصول التي سطرناها على نحو ما بينّاها ووراءها البيان لمعناها وأشهد الله وهذا الجمع العظيم المرموق بعين التعظيم في حقّ نفسي ومن يكون بعدي أن لا يتمّ له أمر إلا باليمين على هذا الأمان الذي بذلت فيه جهدي وجعلت فيه سائر الحاضرين من نواب الدول العظام وأعيان رعيّتنا شهداء على عهدي والله يعلم أن هذا القصد الذي أظهرته وجمعت له هؤلاء الأعيان وشهرته هو ما أودعه الله في نيّتي وإجراء أصوله وفروعه فورا أعظم أمنيتي والمرء مطلوب بجهده ومن عاهد الله لزمه الوفاء بعهده والحقّ هو العروة الوثقى والآخرة خير للمرء وأبقى وأستحلف من حولي من هؤلاء الثقات والحماة الكفاة

أن يكونوا معي في إجراء هذه المصلحة يدًا واحدة بقلوب سليمة متعاضدة وأقول لهم ولا تنقضوا الأيمان بعد توكيدها وقد جعلت الله عليكم كفيلاً إنّ الله يعلم ما تفعلون اللهم من أعاننا على مصالح عبادك فكن له معينا وأورده من توفيقك عذبا معينا اللّهم اجعل لنا من عنايتك وإعانتك مددا وهب لنا من لدنك رحمة وهيئ لنا من أمرنا رشدا منك الإعانة على ما وليت والمهدي من هديت والخير كله فيما قضيت. هذه مقدّمة أنتجتها الاستشارة ورآها العبد الفقير ناجحة صالحة فأعنّا اللهم ببركة القرآن وأسرار الفاتحة والسلام من الفقير إلى ربّه عبده المشير محمّد باشا باي صاحب المملكة التونسيّة في 20 محرّم الحرام فاتح سنة 1274 أربع وسبعين ومائتين وألف وبخطه، صحّ من كتابه المشير محمّد باشا باي والله على ما نقول وكيل.

ورغم سن عهد الأمان، إلا أن الباي بقي يحكم بمحكمته ويقضي في النوازل بمشيئته، أي أن عهد الأمان ظل حبرا على ورق. وظن الباي « أن المراد بعهد الأمان قد تم بوجود حروفه في الصحف المنشرة، والأمر وراء ذلك.»[1] وأمام ضغط القنصل الفرنسي، خاصة اثر حادثة الحكم بقتل رجل مغربي قتل مغربيا مثله في بستان الباي، أمر الباي وزيره مصطفى خزندار بتكليف لجنة من رجال الشرع والإدارة من أعيان المملكة لتفسير قواعد عهد الأمان.

ولم يكتف محمد باي بإصدار عهد الأمان، وإنما قام بجملة من الإصلاحات الأخرى، من أبرزها تأسيس أول مطبعة حجرية للدولة سنة 1857 وتأكيد الاستقلال عن الإمبراطورية العثمانية حيث تم ولأول مرة ضرب نقود تحمل اسم باي تونس لا اسم السلطان العثماني. كما تم إنشاء أول بلدية، وهي بلدية العاصمة في أوت 1858، وقد أسندت رئاستها إلى المملوك الشركسي التونسي الجنرال حسين أنجب خريجي المدرسة الحربية بباردو. وقد بادر الجنرال حسين بمراسلة الوزير الأكبر مصطفى خزندار ليجلب انتباهه إلى الصعوبات التي يواجهها المجلس البلدي لمدينة تونس في أداء مهامه وجاء في الرسالة ما يلي:

(1) « الاتحاف»، الجزء الرابع، الصفحة 272.

الحمد لله أيها الوزير السعيد ذو الرأي الرشيد أعز الله بحسن تدبيرك الدين وجبر صدع المسلمين فان عبدكم الداعي يتشرف باعراض معروض مجلس النظر في مصالح مدينة تونس المحروسة على مقامكم السامي صحبة هذا الرقيم. بعد تقديم التحية المناسبة لجنابكم الفخيم ويرى نفسه سعيدا حيث شرفه الزمان وجعله في خدمة الساعين إلى أسباب العمران ولا يخفى على معلومكم ادام الله عزكم انكل مملكة يتوقف عزها وشرفها على جملة مصالح عامة وخاصة. فمن المصالح العامة عمران البلاد بالحرث والزرع والبناء وتمهيد المسالك وانشاء الجسور وتامين الثغور واقامة الجيش وتيسير أسباب المعارف والعلوم والمعاملات ومن المصالح الخصوصية ما يؤول إلى أبهة الملك كإنشاء القصور واتخاذ الحشم والمراكب وما شابه ذلك. وربما اجتمعت المصلحتان معا في أمر واحد وذلك كتعمير قاعدة البلاد وتنظيم شانها وتسوية أمورها فان المصلحة العامة فيه هي إكساب أهلها أسباب الراحة واما المصلحة الخاصة فلكون قاعدة المملكة للملك هي بمنزلة قصره الذي يسكنه فكلما كان في القاعدة شيء يسر الناظرين فإنما يعود إلى شان الملك ويكسبه الحمد والثناء. ولا يغرب عن معلوماتكم الشريفة انه قد أصبح أكثر من ثلثي هذه المدينة خرابا وأصبحت جدرانها أبوابا والتهدم باد حول المساجد والمعابد. أيحسن بنا سيدي أن نبقيها على هذه الحالة وأن نكل أمرها إلى يد ضعيف يعجز عن جمع بناءين ولا يظفر بالقليل من مداخيلها إلا بعد المكابدة في الطلب شهرا أو شهرين فهلا تعينونه بقوة تناسب همتكم العلية وهلا يلتفت الملك إلى هذه المصلحة بالتفاتاته المرضية اوليس اعتناؤه أدام الله دولته بهذه الأمور والحالة هذه أوكد من الاعتناء بالجيوش وان ما يحصل من وجود خمسمائة عامل يعملون في المدينة ما يكسبها العمران والنظافة من النفع لا يحصل بكثير من أوليك، قال بعض العملاء اذا أردت أن تعرف إلى أي درجة من التمدن بلغ أحد الأجيال لتعلم مقدرتهم وعزهم فلا ينبغي أن تنظر إلى مصروفهم أو حصونهم أو مدافعهم أو مراكبهم أو عساكرهم أو زخارفهم فان أحد العيون نظرا تغش وإنما ينبغي أن تنظر الى إمارتين أكيدتين غير المذكور بل إلى ميزانين منزهين عن الغش أولاهما التعليم العمومي أي سائر الصناعات والثانية كيفية المواصلة في المعاملات ثم قال فإذا شئت أن أخبرك بحالك فاطلعني على كم عندك في المائة ممن لا يحسنون القراءة والكتابة والحساب أخبرني بعد ذلك

ما الوارد منك إلى غيرك وما محصول بلادكم ولا تقل من هذه المدينة إلى تلك المدينة فان المدن تغلط البصر وإنما قل من هذه الضيعة هنا إلى تلك الضيعة هناك والى هذه القصبة التي أبصرها هنا في سفح هذا الجبل بجانب هذا النهر على طرف هذه الغيضة. وإنما سيدس يشير بهذا كله إلى أن الطريق إلى العمران هو عمل الطريق والخروج إلى الفسحة من المضيق فأرجوكم سيدي أن تبذلوا همتكم العالية في هذه المصلحة ولا تكلوني إلى عجزي وان أحب الناس إلى الله تعالى من بذل همته في مصالح العباد العامة ومن بذل ساعة عمل في إصلاح شأن البلاد والعباد والأحق بالثناء والأجر ممن يقضي يومه أو يوهم أنه يقضيه بالتسبيح والتقديس.

هذا وان الله تعالى حض على العمل ورضي عن السعي وان جميع من ولاهم الآن أمور عباده ينظرون إلينا نظر اللائم للمليم والمعافى للسقيم فلا يصدنكم سيدي بعد المسافة عن المسير إذ كل أمر خطير لا يتم في زمن قصير والله يحفظكم سيدي ويرعاكم ويديم علاكم. كتبه منهي أتم السلام لرفيع ذلك المقام مقبل الأيدي الكريمة عبدكم حسين أمير لواء ورئيس مجلس النظر في مصالح مدينة تونس المحروسة 12 في اشرف الربيعين من سنة 1275.[1]

كما تواصلت الإصلاحات في عهد الصادق باي حيث تم إصدار جريدة الرائد التونسي، وهي الجريدة الرسمية للدولة بداية من 22 جويلية 1860 . وكان صدور الرائد التونسي حدثا مهما بالنسبة لمسيرة التحديث في النصف الثاني من القرن 19 إذ كانت هذه الجريدة تبلغ إلى الرأي العام التونسي والدولي أفكار النخبة التونسية الحداثية.

وقد اقترن صدورها ببداية استئثار الدولة المركزية بسلطة التشريع في كل المجالات واستبعاد رجال الدين شيئا فشيئا من هذه الوظيفة بما في ذلك علاقات الأفراد فيما بينهم. ولابد من الإشارة إلى أن هذا التوجه نحو الحد من سلطة رجال الدين لم يكن وليد الصدفة حيث أكد بعض الدارسين، في علاقة الدين بالدولة في تونس في العهد الحسيني، ما يلي:

(1) الأرشيف الوطني التونسي، السلسلة التاريخية، الصندوق 55، الملف 606، الوثيقة رقم 1. 12 ربيع الاول 1275 الموافق ل 20 اكتوبر 1858.

إصدار دستور 1861	الفقرة الثالثة

تضمن دستور1861 ، الممنوح من الباي إلى الرعية، 114 فصلا. وقام الدستور بتوزيع الوظائف الحكومية على هياكل متعدّدة، وبذلك لم يعد الحكم مجسّما في شخص الباي بمفرده، على الأقل من الناحية الشكلية والنظرية البحتة، لأنه ولئن كان من الممكن التأكيد على أهمية عهد الأمان والدستور الصادر سنة 1861 في وضع اللبنات الأولى لبداية مسار تأسيس السلطة في تونس، فإنّ ذلك لا يجب أن يحجب عن الأذهان أن هذا المسار، الذي لم يكتمل إلى يومنا هذا في العالم العربي الإسلامي، هو مسار طويل وشاق. ولعل هذا ما دفع الأستاذ **علي المزغني** إلى التأكيد بأن الدولة، في العالم العربي والإسلامي، لم تكتمل بعد، فهي دولة غير مكتملة مع اختلاف التجارب وتنوعها.(1)

وقد اقترن وضع الدستور بسن قانون الجنايات الجارية أحكامه على من بمملكة تونس، المعروف بمجلة الجنايات والأحكام العرفية، الذي جاء لينظم الأحكام المتعلقة بالقانون الجنائي والإجراءات الجنائية والمدنية ومسائل تهم القانون المدني.

كما أن قانون الجنايات كان ينظم مسائل لها علاقة بالإجراءات المدنية والجزائية، وحتى ببعض المسائل المتعلقة بصيانة وتنظيم القضاء وحماية القاضي. وقد حاولت هذه المجلة التوفيق بين المذهبين المالكي والحنفي واستنبطت جزء من أحكامها من التشريعات الأوروبية الحديثة، وخاصة التشريع الفرنسي.

وعمل قانون الجنايات على إنهاء مشكلة الامتيازات القنصلية وانسحاب القوانين التونسية على الرعايا الأجانب وتسليط الأحكام القضائية عليهم، وتخصيص المحكمة الشرعية بقضايا الأحوال الشخصية والأوقاف والإنزال والمغارسة في الأحباس والقسمة في الملك والأيتام المحجور عليهم والتركات

(1) Selon le Professeur Ali Mezghani, « l'Etat qui est le notre ne réussit pas à clarifier son être, son statut. Il vaudrait appartenir à deux mondes, à deux temporalités. Un être actuel, moderne, mais sans pour autant renoncer à son essence, à son originelle identité. C'est en cela qu'il est boiteux, ne tenant pas droit. Etat funambule, sur le fil, sans la dextérité de l'acrobate, incertain dans sa démarche, inconscient du vide qui est déjà le sien. C'est aussi parce qu'il n'a pas su, ou pu, choisir qu'il est inachevé, incomplet, imparfait.»Ali Mezghani, « L'Etat inachevé : la question du droit dans les pays arabes », Paris, Gallimard, 2011, page 25.

« بذلك بدأت ملامح تحول تدريجي لطبيعة العلاقة القائمة بين المؤسستين (الدينية والسياسية) من خلال بناء مشروعية جديدة لسلطة البايات قامت أساسا على أربعة توجهات.

1- تدخل المؤسسة السياسية في التعليم...

2- إدخال رموز المؤسسة الدينية الرسمية والأهلية وعلمائها ضمن منظومة هرميّة واحدة.

3- توفير أوقاف واسعة ورواتب ومداخيل ومنح للمدارس والزوايا والجوامع تقررها وتدفعها المؤسسة الحاكمة وتشمل الشيوخ والطلبة.

4- صدور فتاوى وتأليف من شيوخ وعلماء فيها دعم واضح لسياسات الدولة بما يشجع هذه الأخيرة أن ترسم لنفسها مواقع إزاء الموروث الديني وإزاء رعاياها وإزاء السلطنة العثمانية.»[1]

وعموما فإنّ الظروف التي اقترنت بإصدار عهد الأمان، وكذلك طريقة إصداره التي جاءت في شكل منحة من جانب واحد تؤكدان، إلى حد ما، أن الأمر لم يكن نابعا من قناعة راسخة لدى صاحب السلطة الدينية والدنيوية بأن للأفراد حقوق ذاتية أو طبيعية يتمتعون بها بصفتهم تلك، وإنما يتعلق الأمر بامتيازات يسندها صاحب السلطة أو السلطان متى أراد ولمن أراد. وباعتبارها كذلك، فإنها تبدو ظرفية وغير راسخة ويمكن في أي وقت التراجع عنها.

غير أن إصدار عهد الأمان اقترن بقسم من طرف الباي بأن يلتزم بأحكامه وأن يتولّى إصدار دستور لاحقا، وهو ما تمّ فعلا سنة 1861 حيث تمّ إصدار أوّل دستور في البلاد العربيّة والإسلاميّة. وقد قام الدستور بتأكيد جملة الحقوق التي تم الإقرار بها في عهد الأمان كما دعمها بحقوق جديدة. هذا فضلا عن سن جملة من التشريعات في المادة المدنية والتجارية والعقارية.

---

(1) حميدة النيفر، « التجربة العلمانية وعلاقة الدين بالدولة في تونس»، نشر مؤسسة مؤمنون بلا حدود، قسم الدين وقضايا المجتمع الراهنة، الصفحة 4.

وأموال الغائب وسائر العبادات والقربات، كما تم تخصيص محكمة الأحبار بالأحوال الشخصية للإسرائيليين فيما يتعلق بالزوجية ونتائجها والحضانة والمواريث والوصايا والصدقات وسائر الأمور الدينية، وتخصيص النوازل العسكرية بالمحكمة العسكرية وتخصيص المحاكم التجارية (مجلس التجارة) بالنوازل المتجرية وتخصيص المجلس الأكبر، وهو المحكمة العليا، بالقضايا المرفوعة ضد القناصل والقناصل العامين أو ضد عائلاتهم أو أتباعهم وأخيرا تسليم الجناة للسلطة التونسية من الفارين لسفراء الدول وقناصلهم والملتجئين لمكاتبهم أو محلاتهم.

أما على مستوى المشهد القضائي فإنّ قانون الجنايات كان مجددا حيث تم إنشاء « جهاز قضائي عصري ومتدرج» متكون من درجة أولى، تتمثل في مجلس الجنايات والأحكام العرفية، ودرجة ثانية، تتمثل في مجلس التحقيق الذي تستأنف لديه قضايا مجلس الجنايات، والمجلس الأكبر وهو بمثابة محكمة التعقيب. وهناك محاكم تدعى مجالس الضبطية لفصل النزاعات الخفيفة (المخالفات)[1].

كما حاولت المجلة «أنسنة» القانون الجنائي وحددت العقوبات الجنائية حيث جاء بفصلها 203 أن «عقوبة الجنايات أنواع أشدها القتل ثم السجن بقية العمر في الكراكة ثم السجن بها مدة معينة من الزمن ثم السجن المثقل في بعض القلاع بقية العمر ثم السجن بها مدة معينة ثم النفي بقية العمر بمحل معين ثم النفي لمحل معين مدة معينة ثم السجن في الحقوق والتأديب ثم العقاب بدفع مال معين في القانون على قدر الجناية». وتكريسا من المجلة لمبدأ شرعية العقوبة جاء في فصلها 204 ما يلي « **لا يقع العقاب بغير ما ذكر قبله مما يؤلم الأبدان.** »

---

(1) إبراهيم عبد الباقي، « تطور التشريع بتونس» (2) ، القضاء والتشريع عدد خاص ذكرى يوم النصر غرة جوان -1955 غرة جوان 1975، الصفحة 119. وقد أشار الكاتب إلى انه «وبعد أن استقرت الأمور وسارت في مجراها الحسن بهذا التشريع الذي يعد من أقدم التشاريع العصرية في البلدان الإسلامية إذ يرجع تاريخه إلى يوم 26 افريل 1861 ارتبكت الأحوال وتشابكت الأمور باندلاع نار الثورة في البلاد وتوقيف العمل بجملة تلك التشاريع في 30 افريل 1864 بسعي من أعداء البلاد الذين كانوا يبيتون للشعب التونسي شر النوايا وخبيث الأعمال. وهكذا استرجع الاستبداد سلطته على البلاد واسند القضاء في الجنح لنظر حاكم فردي يطلق عليه فريك الدريبة يحكم بالسجن لمدة أقصاها ستة أشهر ولجلد إلى ثمانين جلدة. وتقوم مقامه داخل البلاد محاكم العمال. أما قضايا الجنايات الثقيلة فالنظر فيها للباي وحده.

إن تأثير التحولات التي شهدتها العدالة الجنائية في أوروبا عموما، وفي فرنسا على وجه الخصوص، تحت تأثير الكاتب الايطالي الشهير بكاريا Beccaria[1]، صاحب كتاب Des délits et des peines، بدت واضحة في صياغة قانون الجنايات، وهو ما يؤكد أن تأثر القانون التونسي بالقانون الأوروبي كان سابقا لانتصاب الحماية الفرنسية بتونس.

كما أن رواد الإصلاح في تونس كانوا على اطلاع على التطورات التي يشهدها القانون الأوروبي خاصة في علاقة بالحقوق والحريات.

وقد أكد بعض المؤرخين أن المجلة ألغت إعدام النساء عن طريق الإغراق في بحيرة تونس، وكذلك الإعدام عن طريق الإحراق. وألغت كذلك عقوبة قطع يد السارق. وقد ذكر هنري دونان، الذي ورد ذكره تونس في عهد أحمد باي ما يلي، «...كانت اليد المقطوعة تعلق في عنق السارق بواسطة خيط، ثم يقع الطواف بذلك المسكين عبر المدينة وهو راكب بطريقة معاكسة على حمار».

ويضيف نفس الكاتب بأن المجلة قامت «بأنسنة» حكم الإعدام ...فهذا على سبيل المثال ما نص عليه الفصل 211 « المرأة إذا استوجبت القتل، ولم تكن حاملا، توقف ساعة وتساق مستورة، وتقتل بالة لا تعذيب فيها ولا تمثيل، ولا تبقى في موضع قتلها مثل الرجل، بل تدفع لمن يطلبها من أهلها إن كانوا، وإلا توجه للمارستان لتجهيز دفنها، ومصروف دفنها من بيت المال، ويبقى المكتوب باسمها وجنايتها في محل قتلها».[2]

وكتب الأستاذ **محمد محفوظ** بخصوص المجلة... « وكل ما ذكر من النصوص جاء استجابة لمطلب البعض من الخاصة المنتمين لحركة الإصلاح المتأثرة بفكر الأنوار الرامي إلى تجهيز المجتمعات البشرية بنصوص قانونية تكون معلومة للكافة من جهة وضغوطات القناصل الغربية المطالبة بتجهيز الإيالة بنصوص قانونية تبتعد عن منظومة التشريع الإسلامي المتمثلة- بالميدان الردعي- في الحدود والقصاص والتعزير و- بالميدان المدني- فيما صيغ من

---

(1) A propos de l'œuvre de Beccaria voir Cesare Beccaria, «Des délits et des peines», traduction de Maurice Chevallier, Préface de Robert Badinter, GF Flammarion, Paris, 1991.

(2) الهادي التيمومي، « تونس والتحديث- أول دستور في العالم الإسلامي»، دار محمد علي الحامي للنشر، الطبعة الأولى، 2010، الصفحة 122-123.

أحكام شرعية نتيجة اجتهاد المذاهب الفقهية وخاصة المالكي منها باعتباره مذهب العامة والحنفي باعتباره مذهب الخاصة (عناصر العائلة المالكة وممن لف لفها بالبلاد) واللذان يتميزان في مجملهما بخطاب هو اقرب إلى الأخلاقي منه إلى القانوني وفي الإطناب في الجزئيات.»[1]

غير أن قانون الجنايات لم يكن النص الوحيد الذي تم سنه في تلك المرحلة، حيث أشار بعض الدارسين إلى أن الباي شكل مجموعة لجان لتقوم بتحرير جملة من النصوص في مجالات مختلفة، وهي قانون تركيب مجلس الضبطية، وقانون خدمة العمال، وقانون مجالس الأحكام في الجنايات والأمور العرفية، وقانون ترتيب الخدمة الداخلية بالمحلة، وقانون الخدمة الداخلية بالمجلس الأكبر، وقانون الخدمة الداخلية لمجلس الجنايات، وقانون غابة الزيتون. وصدرت كل هذه القوانين سنة 1861 ثم تلتها لائحة القانون التجاري سنة 1864 [2].

وعلى خلاف قانون الجنايات والأحكام العرفية، الذي تم ختمه من قبل الباي، فان لائحة القانون التجاري لم تر النور، إذ قدم المشروع النهائي للائحة في 14 جانفي 1864، أي قبل مدة وجيزة من تعليق العمل بالدستور، لذا تم إهمالها. وكان الصادق باي قد بادر باختيار لجنة كلفها بموجب أمر صدر في سبتمبر 1863 بإعداد لائحة للقانون التجاري التونسي تمت تلاوتها تلاوة أولى، ثم دعيت اللجنة بأمر نوفمبر 1863 لإعادة النظر فيها فتليت تلاوة ثانية نتج عنها اختصار بعض الفصول وقدم المشروع النهائي للائحة إلى الباي في 14 جانفي 1864 ممضى من سائر هيئة اللجنة[3].

وواضح من خلال كل هذه النصوص أن حركة التقنين لم تكن اعتباطية، بل إنها جاءت لتضع حدا لسيطرة رجال الدين على المشهد القانوني من خلال صلاحية الفتوى ولتمنح «الدولة المركزية» سلطة شبه مطلقة في التشريع.

---

(1) محمد محفوظ، « تقديم قانون الجنايات الجارية أحكامه على من بمملكة تونس»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح العميد عبد الفتاح عمر، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، 2014، الصفحة 19.
(2) انظر محمد بن إبراهيم بوزغيبة، «حركة تقنين الفقه الإسلامي بالبلاد التونسية (1857-1965)»، مركز النشر الجامعي، 2003، الصفحة 90.
(3) تم نشر اللائحة من قبل الأستاذ الهادي المدني في مجلة القضاء والتشريع لسنة 1971 في الأعداد من 2 إلى 7.

ويمكن إبداء بعض الملاحظات بخصوص أوّل دستور عرفته البلاد التونسيّة والعربيّة والإسلاميّة وهو دستور 1861:

الملاحظة الأولى: هو أنّ دستور 1861 لم يأت ليعوّض أو ليلغي عهد الأمان الصّادر في 1857، بل إنّه جاء مكمّلا لهذا العهد باعتبار أنّ الباي التزم وأقسم على احترام موجبات عهد الأمان الذي من بين متمّماته إصدار دستور للمملكة لتنظيم دواليب الحكم[1].

غير أنّ دستور 1861، ولئن حافظ على مقتضيات عهد الأمان، فإنّه خصّص بابا كاملا، وهو الباب الثالث عشر والأخير، لحقوق وواجبات الرعايا الأجانب وهو باب تحت عنوان « فيما لرعايا أحبابنا الدول القاطنين بالمملكة التونسيّة من الحقوق وما عليهم». وقد أكّد هذا الباب على جملة الحقوق التي اكتسبها الأجانب بموجب عهد الأمان.

وإذا كان عهد الأمان قد توجّه إلى سائر الرعية فيما يتعلّق بتأكيد الأمان (القاعدة الأولى) فإنّ الفصل 105 من دستور 1861 توجّه بصورة خاصّة إلى الرّعايا الأجانب حيث ورد به أنّ « لجميع رعايا الدّول الأحباب الوافدين على المملكة التونسيّة والقاطنين بها الأمن والأمان التام في دينهم وعباداتهم». وما يلاحظ هو الشموليّة التي تميّز هذا الحكم باعتبار أنّه ينطبق ليس فقط على الأجانب القاطنين بالمملكة، ولكن أيضا على أولئك الوافدين عليها مما يؤكد أن تونس كانت قبلة للأجانب في تلك المرحلة من تاريخها.

الملاحظة الثانية: هو أنّ دستور 1861 يعتبر «ثوريّا» في عصره بالنّظر إلى الظروف الزمنية (القرن 18) والمكانيّة (العالم العربي الإسلامي الذي لم يتخلّص بعد من مؤسسة الخلافة) التي اقترنت بوضعه. وقد كرّس هذا الدستور جملة من المبادئ بالغة الأهمية ومثل «خطوة»، ولو محتشمة، في مسار تأسيس السلطة، رغم أن التصور الذي اعتمده الباي في إسناد الحقوق والحريات كان تصورا فوقيا إن لم نقل مسقطا.

فالحقوق والحريات لم تكن نتيجة لمسار ناتج عن وعي جماعي بأن للإنسان كفرد حقوق طبيعية لصيقة بذاته مثلما كان الأمر بالنسبة لتطور مسار إسناد الحقوق

---

(1) حسب الفصل 9 من دستور 1861 « على الملك عند ولايته أن يحلف بالله وعهده وميثاقه أن لا يخالف شيئا من قواعد عهد الأمان ولا شيئا من القوانين الناشئة منه...».

والحريات في العالم الغربي، وإنما كان الأمر عكسيا إلى قدر كبير مما عجل بفشل التجربة الدستورية الأولى لبلادنا ووأد إنشاء دولة الحقوق والحريات أي الدولة الحديثة في المهد وذلك بتواطؤ من رجال الدين مع مصطفى خزندار.[1]

وقد كتب أحد الدارسين ما يلي « ... **ووجد مصطفى خزندار سندا في رجال الدين الذين كانوا قبل الإعلان عن دستور 1861 يحتكرون التشريع والقضاء والتعليم والذين رأوا في إنشاء دولة حديثة بقوانين مكتوبة ومحاكم عصرية مسا بصلاحياتهم ومصالحهم. وفي مثل هذا الوضع بدت الإصلاحات الدستورية وكأنها السبب في الحالة المكربة التي أصبحت عليها البلاد. فانتهز أعداؤها من حاشية الوزير الأول والقياد ورجال الدين - الذين حد دستور 1861 بصفة غير مباشرة من صلاحياتهم التشريعية والقضائية - انتفاضة 1864 لحث الباي على تعليق هذا الدستور**»[2].

فعلى المستوى الدستوري، وفي علاقة بتنظيم ممارسة الحكم، نلاحظ أنّ دستور 1861 كرّس جملة من الأحكام التي مثلت منعرجا في اتّجاه الحدّ من السلطة المطلقة للباي الذي كان ينفرد بكلّ الصلاحيّات المرتبطة بممارسة السلطة في ظلّ ملكية مطلقة ذات مرجعيّة دينيّة مقدسة. ويمكن أن نقدّم على ذلك ثلاثة شواهد :

الشاهد الأوّل هو أن الباي لم يعد يحتكر وظيفة سن القواعد «القانونيّة»، وإنّما أصبح يشترك في ذلك مع المجلس الأكبر الذي، ولئن لم يكن متمتّعا بالمشروعيّة الانتخابيّة[3]، إلّا أنّ إنشاءه ومشاركته في وظيفة التشريع، مثل تطوّرا مهمّا بالنظر إلى الوضعيّة السابقة التي كان فيها الباي يحتكر وظيفة التشريع دون أي مشاركة من جهات أخرى.

---

(1) علي المحجوبي، « النهضة الحديثة في القرن التاسع عشر : لماذا فشلت بمصر وتونس ونجحت باليابان»، مركز النشر الجامعي، 1999، صفحة 98.

(2) علي المحجوبي، « النهضة الحديثة في القرن التاسع عشر : لماذا فشلت بمصر وتونس ونجحت باليابان ؟»، مركز النشر الجامعي سراس للنشر،1999 ،صفحة 98.

(3) حسب الفصل 44 من دستور 1861 فان المجلس الأكبر مركب من ستين عضوا في الأكثر الثلث منهم يكون من الوزراء المتوظفين في خدمة الدولة سواء كانوا في الخدمة العسكرية أو السياسية والثلثان من أعيان أهل لمملكة ممن يشهد لهم بالكمال والوجاهة ...» أما الفصل 45 من الدستور فقد جاء فيه « الملك بموافقة وزرائه ينتخب أعضاء هذا المجلس في أول الأمر.»

وقد جاء بالفصل 63 من الدستور أنه « **لا يمكن إحداث قانون جديد في حكم أو زيادة في أداء أو تنقيص منه أو إبدال قانون ولو بأصلح منه أو زيادة في عسكر أو نقص في المرتبات أو مصرف أي مصرف كان أو مهمات برية أو بحرية أو إحداث شيء لم يتقدم نظيره أو عزل موظف في الدولة بذنب يقتضي طرحه من الخدمة أو فصل نازلة بين المتوظفين من النوازل التي لا تتعلق بذواتهم أو النظر في النوازل التي لم تذكر في هذا القانون أو فهم عبارة في القانون إذا وقع الخلاف في الفهم أو لبعث عسكر لغصب جهة لا يمضي شيئا مما ذكر إلا بعد عرضه على المجلس الأكبر والمباحثة فيه وفي أسبابه المقتضية له وموافقة الأكثر**».

وقد نظم القانون الداخلي للمجلس الأكبر، الذي يتضمن 28 بندا، عمل المجلس فقد ورد على سبيل المثال في البند 11 كيفية معرفة رأي الأكثر في الانتخاب، بأن تكون في المجلس بطاقات متساوية مكتوب في كل واحدة منها لفظ- موافق- ومثلها مكتوب فيها لفظ - مخالف- والجميع بخط واحد، يعطى لكل واحد من أعضاء المجلس بطاقة موافقة وبطاقة مخالفة يجعل البطاقة الدالة على رأيه في وسط الظرف المعد لمعرفة رأي الأكثر والأخرى يجعلها في الظرف المعد للبطاقات وعند التمام، يفتح الظرف ويقرأ ويعد علنا ويكتب التقرير.

الشاهد الثاني هو أنّ المجلس الأكبر كلّف، بموجب الفصل 60 من دستور 1861، بالمحافظة على العهود والقوانين وبحماية حقوق جميع السكان وبمنع وقوع ما يخالف أو يضعف أصول القوانين.

ويمكن القول بأنّ هذا الاختصاص المسند للمجلس الأكبر هو بمثابة التكريس «للفكرة الجنينيّة» لمراقبة دستوريّة القوانين من خلال الحدّ من السلطة المطلقة للباي والعمل على منع تعسّفه إزاء السكان، رغم الإقرار بمحدوديّة دور المجلس في هذا المجال بالنّظر إلى ضعف مشروعيّته وعدم استقلاليّة أعضائه إزاء الباي، خاصة وأن هذا الأخير كان يحتكر صلاحية تعيينهم سواء من أعيان المملكة أو من كبار المتوظفين فيها.(1)

(1) الفصل 44 من دستور 1861 أكد أن الثلث من أعضاء المجلس هم من الوزراء المتوظفين في خدمة الدولة والثلثان من أعيان أهل المملكة أما الفصل 45 فقد جاء فيه أن الملك بموافقة وزرائه ينتخب أعضاء هذا المجلس في أول الأمر.

الشاهد الثالث هو ما ورد بالفصل 11 من دستور 1861 من أنّ الباي مسؤول في تصرّفاته للمجلس الأكبر إذا خالف القانون. ويعتبر إقرار مسؤوليّة الباي أمام المجلس الأكبر تحوّلا في تمثل ممارسة الحكم باعتبار أنّ فكرة المسؤوليّة والمساءلة هي فكرة غريبة عن التاريخ السياسي العربي الإسلامي على الأقل من وجهة نظر «مؤسساتية». إذ يصعب الإقرار بفكرة المسؤوليّة في ظلّ منظومة تجعل الماسك بزمام السلطة معصوما من الخطأ باعتبار الطبيعة المقدسة لتلك السلطة. هذا فضلا عن أن طبيعة نظام الحكم ومصالح الماسكين به لم تكن لتتلاءم مع فكرة الخضوع للمراقبة والمساءلة.

غير أنّه لا بد من تنسيب فكرة تحمل الباي للمسؤولية، ليس فقط بالنظر إلى تركيبة المجلس الأكبر ومحدودية مشروعيته، ولكن بالنظر خاصة إلى طبيعة الممارسة السياسية وخضوع الباي إلى نوع من الابتزاز الأجنبي حين مبادرته بسن أو بمنح دستور 1861. فهذا الدستور الممنوح لم يكن يعبر، حسب جانب كبير من الدارسين والمؤرخين، على رغبة حقيقية في تأسيس السلطة والحد منها، بقدر ما كان استجابة لضغوطات مارسها قناصل الدول الأجنبية التي كانت لها أطماع استعمارية وحاولت استغلال ضعف ووهن النظام الملكي لتحقيق جملة من المكاسب لرعاياها المقيمين بتونس أو الذين ينوون ذلك تمهيدا للاحتلال.

أمّا على المستوى المالي، فإنّنا نلاحظ أنّ دستور 1861 مثل منعرجا في اتّجاه تنظيم المالية العموميّة أو ماليّة الإيالة التونسيّة[1] . فبعد أن كان الباي يتمتّع بسلطة مطلقة في المجال المالي، ممّا أدّى إلى تجاوزات وانتهاكات كبيرة لحقوق الرعيّة وأثقل كاهلها بضرائب غير متلائمة مع مستواها المعيشي، أصبح المجلس الأكبر يشارك الباي في هذا الاختصاص المالي ويبرز ذلك من خلال تعدّد الأحكام الماليّة صلب دستور 1861 وهي تنقسم إلى أحكام متعلقة بالميزانيّة وأحكام ذات صبغة جبائيّة.

فعلى مستوى الجانب المتعلق بالميزانيّة نلاحظ أن دستور 1861 كرّس بابا كاملا لضبط مدخول الدولة ومصروفها وهو الباب التاسع الذي تضمن الفصول 74، 75 و76. ومن أهمّ المبادئ التي تضمنها مبدأ سنويّة الميزانيّة وكذلك مبدأ

(1) Voir sur la question, Mootez Gargouri, « Le pouvoir financier dans la constitution de 1861 », Etudes à la mémoire du Doyen Abdelfatteh AMOR, publications de l'école doctorale de la faculté de droit de Sfax, 2014, page 71 et s.

«تأمل» المجلس الأكبر في حسابات الوزارات وحجمها، وهو ما يمثل بداية تكريس فكرة الرقابة على حسابات المملكة[1] التي كانت تتميز بالفوضى باعتبار أن المداخيل أو الموارد كانت تذهب في جزئها الأكبر إلى الإنفاق على العائلة المالكة والتي لم تتوانى في تبديد الأموال التابعة للمملكة باعتبارها ملكا للحاكم يتصرف فيه كما يشاء.

أما الجزء المتبقي فانه كان محل نهب من قبل المقربين من الباي من حاشيته ووزراءه الفاسدين وخاصة من المماليك من أمثال مصطفى خزندار الذي لم يتوانى في إغراق المملكة بالديون وفي سرقة المال العام ثم الفرار خارج المملكة.

أمّا على المستوى الجبائي، فإنّ دستور 1861 كرّس بعض المبادئ المهمّة مثل بوادر فكرة المساواة أمام الأعباء العامّة وكذلك تنظيم عمليّة استخلاص الضرائب حيث جاء بالفصل 103 من الدستور أنّ « **الدولة لا تلزم شيئا من دخلها على اختلاف أنواعه وإنّما يكون قبض مداخيلها على يد نوّابها بمقتضى ما يترتّب في مباشرة الوكلاء ويلحق بهذا القانون**».

وبذلك تمّ التخلّص مبدئيا من استلزام استخلاص الضرائب الذي كان مدخلا للاستغلال والتعسّف ونهب المال العام. إذ لا بد من التأكيد على أن عملية استخلاص الضرائب من قبل «المحلات» لفائدة الباي كان يقترن بشتى أنواع الاستبداد والتعسف، وكان فرصة ملائمة أحيانا لمعاقبة بعض القبائل التي لا تدين بالولاء والطاعة للحكام الفاسدين.

غير أنّ كلّ هذه المعطيات والتطوّرات لم تمنع جانبا من الفقه من التأكيد على محدوديّة الدور الذي لعبه المجلس الأكبر في المجال المالي بالنّظر إلى غياب المشروعيّة السياسيّة وضعف «الوازع الضريبي» لدى الرعيّة بسبب ارتباط الضريبة بالتعسّف وافتكاك الأموال بغير حق وضعف المرافق العامّة إن لم نقل انعدامها. وقد أكّد الأستاذ **الحبيب العيّادي**، في مؤلفه حول القانون الجبائي التونسي، وفي علاقة بالدور الذي أنيط بعهدة المجلس الأكبر، أن هذا الأخير لم يكن في نهاية الأمر إلا غطاء لتمكين الباي وخزندار من مواصلة التعسف في ممارسة الحكم بمباركة المجلس الأكبر.

---

(1) لا بدّ من الإشارة إلى أنّ الأحكام المرتبطة بالميزانيّة لا تقف عند الباب التاسع إذ توجد في باقي فصول الدستور وخاصّة الفصول 29، 30، 31، 63، 64 و65.

« L'existence du Conseil suprême a certainement permis à des critiques de s'élever en différentes circonstances contre l'excès de dépenses, contre les emprunts à l'étranger, contre la proposition de doublement de la Mejba, mais cette opposition demeure timide et isolée. La composition de ce Conseil a été soigneusement étudiée pour laisser au Bey et à Khaznadar la possibilité de continuer à gouverner comme par le passé avec cette fois l'aval du Conseil »(1).

وعلى مستوى «السلطة الإداريّة» نلاحظ أن دستور 1861 جاء مجدّدا في جملة من النواحي. فإذا كان دستور 1861 مندرجا في إطار تكريس ودسترة تنظيم إداري مركزي، في تواصل مع النصوص القانونيّة السابقة، ولكن أيضا مع العقليّة السائدة والمرتبطة بطريقة تمثل الممارسة السلطوية والوظيفة الإداريّة، فإن ذلك لم يمنع واضعي الدستور من الاتجاه نحو الإقرار بوجود تنظيم إداري جهوي ومحلّي، من ذلك أنّ الفصل 97 من الدستور قام وبصورة عرضيّة، بدسترة المجلس البلدي في مادّة الأذون الإداريّة حيث أكّد على أنّه ... « **ولا يسوغ لأحد أن يعمل فبركة في الحاضرة أو بلدانها أحواز الحاضرة والبلدان إلاّ بإذن من المجلس البلدي...**».

ونجد نفس الإشارة صلب الفصل 111 الذي ينصّ على ما يلي « **كلّ واحد من رعايا الدّول الأحباب لا يسوغ له أن يحدث فبركة لصناعة إلاّ في الأماكن التي يرخص لهم فيها الملك بعد تعيين المحل من المجلس البلدي كما في الفصل 97**».

ومن بين مظاهر التجديد التي جاء بها الدستور فيما يتعلّق بالسلطة الإداريّة هو بروز بوادر فكرة الرقابة على العمل الإداري، من ذلك أنّ الفصل 34 من الدستور كرّس مسؤوليّة الوزير بصورة متفاوتة حسب طبيعة الاختصاص ومجال التدخل، حيث جاء فيه « **الوزير مطلوب للدولة في القسم الأول من الفصل قبله (وهو القسم الذي له (أي الوزير) الرخصة في تنفيذه من غير إذن خاص من الملك في جزئياته لدخوله في عموم خدمته) إن خالف القانون وفي القسمين الأخيرين (القسم الذي يعرضه على الملك والقسم الذي يلزم عرضه على المجلس الأكبر) بالإمضاء فقط...**» علما وأن الوزراء مسؤولون عن تصرّفاتهم مسؤوليّة مزدوجة أمام الباي والمجلس الأكبر طبقا للفصل 10 من الدستور.

(1) Habib Ayadi, « Droit fiscal », CERP, Tunis, -1- 1989, p. 41 et s.

كما أسند الدستور للوزراء سلطة ممارسة رقابة «رئاسيّة» على منظوريهم من خلال شكاية ذات صبغة إداريّة حيث جاء بالفصل 40 أنّه « **كل وزير عرضت في وزارته شكاية من بعض الموظفين بوزارته أو ممن لنظرها يجب عليه أن ينظر في الشكاية بما يمكن به التوصل إلى معرفة الحق ولو لم يكن على عادات مجالس الأحكام في كيفية التقارير لأن نظر الوزير في ذلك نظر آمر في فعل مأموره لا نظر مجلس حكم...**»

وواضح من خلال هذا الفصل أن الأمر يتعلّق بفض النزاعات إداريّا بين المتوظفين داخل نفس الوزارة، أو الموظفين الذين هم لنظرها، ولا علاقة له بالمنظورين الإداريين. وقد اعتبر البعض بأن هذا الفصل وكأنه يكرّس مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القاضية[1].

أخيرا وفيما يتعلّق بالوظيفة العموميّة فإنّ الدستور جاء ثريّا بالأحكام المتعلّقة بهذا المجال إلى درجة أن أحد الدارسين اعتبر بأنّ دستور 1861 كرّس « نظاما أساسيّا للوظيفة العموميّة»[2]، وهو ما يمكن أن يمثل خصوصية دستورية تونسية باعتبار أن الدساتير لا تهتم عادة بمثل هذه المواضيع، وإنما بتنظيم السلطة وبضمان الحقوق والحريات. وعادة ما يقع الاستشهاد بهذه الأبواب الخاصة بالوظيفة العمومية صلب دستور 1861 للتدليل على عدم وجاهة إقامة معادلة بين القانون الدستوري والدستور، باعتبار أن الدساتير، مثل دستور1861، تتضمن أحيانا قواعد غريبة عن موضوع القانون الدستوري.

إذن بالعودة إلى الدستور نلاحظ أنّه خصّص جملة من الأبواب للوظيفة العموميّة، إذ خصّص الباب الثامن لفصل الجنايات التي تصدر من متوظفي الدولة حال مباشرتهم لخدمتهم وغير ذلك، والباب العاشر إلى تقسيم الوظائف السياسيّة، والباب الحادي عشر إلى الموظفين على الإطلاق وما لهم وما عليهم وغير ذلك.

(1) Bassem Karray, « L'administration tunisienne dans la Constitution du 26 avril 1861 », Etudes à la mémoire du Doyen A. Amor, Publication de l'école doctorale de la FDS, Novaprint, Sfax, 2014, p. 99, n° 32.
(2) K. Fendri, « Constitution de 1861 et fonction publique : quelles liaisons réciproques ? », ouv. Précité, p. 108.

ويبدو أنّ دستور 1861 كرّس نظام المسار La carrière، وهو النظام الذي لا يزال معمولا به إلي اليوم بصورة مبدئية في قانون الوظيفة العمومية في تونس.

وعموما فإنّه من بين 13 بابا جاء بها الدستور، نجد أنّ 10 أبواب تعرّضت بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الوظيفة العموميّة.

أمّا على مستوى المضمون فإنّ الدستور تعرّض إلى عديد المسائل المتعلقة بالمسار المهني للموظفين العموميين لعلّ من أبرزها:

* الالتحاق بالوظيفة العموميّة.

* التسمية في الوظائف العموميّة والعزل.

* الوضع القانوني النظامي للموظفين العموميين.

* الهرميّة الإداريّة داخل الإدارة.

* الهرميّة بين الموظفين.

الملاحظة الأخيرة هو أنّ دستور 1861 لم يعمّر طويلا إذ تمّ تعليق العمل به إثر ثورة عارمة، وهي ثورة علي بن غذاهم، سنة 1864. وقد كتب أحمد ابن أبي الضياف ما يلي حول ملابسات قيام الثورة :

« بينما القطر في مهد من الأمن وظل من العافية ورغد من العيش صافي الجو من أسباب التغيير بعد أن أحيا القانون لأهله رمقا مما أندرس من آمالهم، بكف أيدي العدوان من عمالهم، وذاقوا بواكر الثمرات من أعمالهم، وأومضت في جهاته بوارق الثروة على مقتضى قبوله واستعداده، وحصل الرجاء للمحب الشفيق في سلامة المملكة من مرضها المخوف، إذ وقع في الثامن عشر من ذي القعدة سنة 1279، ما تقدم ذكره من تبديل ذلك الاقتراض، المرموق من الكافة بعين الاعتراض.

وذلك أنه تعين من دخل المملكة قدر عظيم لفائدته واصله في كل سنة، لا يقبل التأخير عند حلول أجله، ومقداره أكثر من أربعة ملايين فرنك، وذلك أكثر من ثلث دخل المملكة بجميع أنواعه، من إعانة وقانون على النخيل والزيتون وثمن الأعشار من الحبوب والتزامات ونحو ذلك، لان جميعها لا يصل إلى الخمسة عشر مليونا ريالات تونس، حتى ألجا الحال إلى الأحباس المحوطة بحرمة الشرع الديني.

ومصاريف الدولة فيما لا ينفع وجوده ولا يضر عدمه من الأمور التحسينية، ولا أقول الضرورية والحاجية، أكثر من الكثير، باعتبار حال الإيالة. لان مرتب الملك وحده مليون ومائتا ألف، ومرتب اله أكثر من مليون، ومرتب الوزراء والرؤساء وأعضاء المجالس والكتاب والعمال والجند وغيرهم من ذوي الألقاب ثلاثة ملايين وخمسمائة ألف، ومن تتبع دفاترها وجد أكثر من هذا ، وغالب هذه المرتبات تدفع منجمة على الأشهر، إلى غير ذلك من الأمور الطارئة كالإحسان وأنواع السرف في مذاهب الترف، هذا دون ما يلزم العسكر من الأقوات وما يتبعها.»(1)

وبالعودة إلى الأسباب المباشرة لاندلاع هذه الثورة، نلاحظ أنّها ارتبطت بقرار تمّ اتّخاذه في أوت 1863 بمضاعفة ضريبة «المجبى» من 36 إلى 72 ريالا، وتعميمها على المدن الخمسة الكبرى آنذاك وهي تونس والقيروان وسوسة والمنستير وصفاقس بعد أن كانت مستثناة من دفعها(2)، وذلك رغم معارضة بعض رجال المملكة لهذه الزيادة، من ذلك أنّ **الجنرال حسين** توجّه إلى الباي مخاطبا إيّاه « يا سيّدي إنّ المملكة لا قدرة لها على احتمال شيء زائد وهي من الموجود

---

(1) أحمد بن أبي الضياف، « الإتحاف»، الدار التونسية للنشر، الجزء الخامس، الطبعة الثانية، الصفحة 127-128.

(2) كتب احمد بن أبي الضياف في الإتحاف الصفحة 132 ما يلي «وصدرت من الباي في ذلك مناشير كانت لقطع الطاعة والعافية والعمران كالمناشير. ولم يجد الكاتب موضعا لمقدمات خطابية لتحريك الأسماع وجذب القلوب فكتب للمدن المستثناة خطابا لمجالسها الشرعية والسياسية وأعيانها ما نصه بعد صدره : « قد كان اقتضى الحال فيما سلف أن أهل البلد المذكور لا يؤدون الإعانة، وألان اقتضت المصلحة أنهم يؤدونها، ويخلص المأمور بالخلاص أتنين وسبعين ريالا على كل نفر من أهلها، والسلام.»
وكتب في جمادى الثانية سنة 1280 (نوفمبر- ديسمبر 1863 م).
وكتب للعربان وغيرهم من البلدان ما معناه بعد افتتاحه : « وبعد، فان النظر في مصالح الرعايا اقتضى فيما سلف لزوم أداء الإعانة لجميع الرعايا في مقابلة أمور كانت مرتبة عليهم، وبإسقاطها حصلت مصلحة للجميع. وقد اقتضت المصلحة ألان أن تكون الإعانة اثنين وسبعين ريالا في العام، يدفعها كل نفر من الأنفار المقيدة أسماؤهم بدفتر عملكم. فالعمل أن تعلموا من لنظركم بذلك، وتحرضوهم على المناجزة في الخلاص وتجتهدوا في ذلك. ومن يخلص في إعانته يأخذ حجة الخلاص في ذلك لتكون بيده دليلا على خلاصه، ومبدأ ذلك من عام ثمانين العجمي. وتحذروا جميع أهل عملكم من التراخي. والله ولي إعانتكم، والسلام.»

الآن في خطر فحالها كحال البقرة إذا حلب ضرعها حتّى خرج الدم فهي الآن ينزّ ضرعها بالدم وولدها بمضيعة والعطب أقرب إليها من السلام»[1].

أمّا **خير الدّين التونسي** فقد رأى... « أنّ هذه الزيادة... تؤدّي إلى زوالها بالمرّة أو تلتجئ إلى مال أكثر منها لتجهيز الجيوش لغضب الناس». وهو أيضا رأي **الكاهية فرحات** « إن عربان بلدنا لا يستطيعون ذلك... وذلك التي في العام الماضي بعت على الضعفاء خيام بيوتهم في الستة والثلاثين وتركتهم مع صبيانهم تحت أديم السماء للحر والقر»[2].

وأمام هذا الوضع، لم يكن أمام القبائل سوى الثورة أو الانتفاضة تحت قيادة علي بن محمّد بن غذاهم المساهلي الماجري وذلك يوم 10 مارس 1864. وعلى خلاف ما حاول الترويج له الباي وحاشيته[3]، فإنّ علي بن غذاهم ينتمي إلى ما يعرف بأجواد العربان، وهو من فضاء المخزن البدوي وقد سبق له أن اشتغل بخطة كاتب عند القايد العربي البكوش السهيلي[4].

ومن بين أهم مطالب الثوّار كان إبطال المجالس بالكلية (أي الدستور والمجلس الأكبر ومجالس الجنايات والأحكام العرفيّة) وكل ما تولد عن إصلاحات عهد الأمان، وهو ما يؤكّد عدم استبطان « فكرة الدستور» من قبل العامّة وربطهم، غير المبرّر، بين تردّي وضعيّة الرعيّة، والإصلاحات الدستوريّة التي قام بها الباي ممّا أدّى إلى فشل تجربة الدستور ومشروع الإصلاح ككل.

وقد كتب الأستاذ **عبد الفتاح عمر** في هذا الاتجاه ما يلي : « وقد كان دخول دستور 1861 حيز التنفيذ بمثابة تولى المماليك شؤون الدولة واستحواذهم على السلطة. ولم يعر الشعب أهمية لهذا الدستور الذي لم يطالب بوضعه، وهو لا

---

(1) أحمد ابن أبي الضياف، «إتحاف أهل الزمان بأخبار ملوك تونس وعهد الأمان»، الدار التونسيّة للنشر، 1988، ج. 5، ص. 130-131.
(2) نفس المصدر ونفس الصفحة.
(3) وصفه رموز المخزن الكلاسيكي والشق المتشدّد من أنصار الوزير مصطفى خزندار بأنّه « كلب بن كلب». أمّا قضوم بن محمد قائد الفراشيش فيقول فيه أنّه « الكلب المذموم والشقي المعدوم». وذلك في محاولة لنسف الزعامة وتقزيم الانتفاضة وهو ما حصل أيضا مع أحمد عرابي باشا في زعيم الانتفاضة الثورية في مصر سنة 1882 حيث تم نعته من قبل الخديوات والباشوات بـ « جربوع... وجاهل».
(4) عبد الواحد المكني، «انتفاضة علي بن غذاهم في 1864 ومحاولات تأسيس السلطة زمن الثورة»، مجموعة من الدراسات مهداة إلى روح العميد عبد الفتاح عمر، مرجع سابق، ص. 9.

يري فيه، ولا في مجموع الإصلاحات التي تحققت منذ سنة 1857، ما يخدم مصالحه. فكان الشعب يبدي إزاء السلطة تخوفا يجعله لا يترقب منها خيرا.

فالدستور كان بالنسبة إليه أمرا يتصل بالحاكمين وحدهم ولا يمكن أن ينعم به من المتساكنين الأجانب والمحميين بفضل مؤازرة قناصل الدول الأجنبية لهم. لذلك فان الأهالي التونسيين لم يترددوا في مواجهة الدستور بعنف، إذ التف الكثير منهم حول علي بن غذاهم سنة 1864 للمناداة « كفى استسلاما، كفى مماليكا، كفى دستورا.»(1)

كما أكد المؤرخ **عبد الواحد المكني** أن « أغلب الدراسات نسبت التمرد الثوري لعلي بن غذاهم الذي تزعم عملية العصيان ورفض الخضوع لسلطة الباي محمد الصادق وقد نصبه المنتفضون بايا عليهم وعلى الشعب. وقد لخصت مدونة المأثور الشعبي أسباب الانتفاضة في الأبيات التالية :

الباي خبر والعروبة قالوا ما نقدروا على خلاصو ومالوا

الباي دار قصة واللي يدي مية عالفرصة

والنفر ستين زايد عشرة يا حيرة السلطان واش جرالو

راك ذبحتنا بالحافي ودعتنا لوزير قلبو جافي

يكيل علينا بالعيار الوافي وباعنا برخص الثمن لخوالو(2)

وقد أكد الأستاذ **عبد الواحد المكني** أن هذه الأهزوجة الشعبية تعتبر أن مضاعفة الدفوعات الضريبية هي مصدر الأزمة واستنزاف الشعب فتشير إلى ضريبة العشر(الحرث)، وهي ضريبة خاصة بزراعة الحبوب، كما تشير إلى ضريبة المجبى التي قدرت ب 72 ريالا (ستين زايد عشرة) بعد أن تم اتخاذ قرار مضاعفتها. وتتهم هذه الأشعار الوزير الأكبر مصطفى خزندار، وهو مملوك من أصل يوناني، بالتسلط والفساد والانقياد للقناصل الأوروبيين وخاصة القنصل الفرنسي ليون روش، (باعنا بأبخس الأثمان لأخواله)، مع ما يتضمنه القصيد

(1) عبد الفتاح عمر، « الوجيز»، الصفحة 344.

(2) الأزهر الماجري، « قبائل ماجر والفراشيش خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر (في جدلية العلاقة بين المحلي والمركزي)»، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية منوبة، 2007، الصفحة 424.

من تشكيك واضح في ولاء خزندار للمملكة التونسية وبقائه على ولائه لأصوله الأوروبية المسيحية.»[1]

وقد طرحت مسألة المصير القانوني لدستور1861، وإمكانية إحيائه، عند انتصاب الحماية الفرنسية بتونس وتحديدا في العشرينات من القرن الماضي. وقد جاء في الاستشارة التي قدمها رجل القانون **جوزيف بارتيليمي**، حول مصير دستور 1861، أن هذا الدستور الممنوح يقيد من سيادة الباي تلقائيا وهو يلزمه، ولكنه يلزم أيضا من يتولى العرش بعده. كما أن عدم تدخل الشعب لوضع الدستور لا يعني عدم الزاميته باعتبار أن الشعب عبر ضمنيا عن إرادته في القبول بمقتضياته.

وقد خلص إلى أن الدستور، ولئن كان ممنوحا، فإنّ له صبغة دائمة. كما أن عدم العمل بمقتضياته لا يعني أنه تم إلغاؤه. كما أن انتصاب الحماية الفرنسية بتونس ليس من شأنه أن يؤول إلى الجزم بإنهاء العمل بالدستور، باعتبار أن سلطة الحماية التزمت باحترام سيادة الباي الداخلية مما يفترض عدم المساس بالوضع القانوني والدستوري القائم للايالة التونسية.

كما أن صاحب الاستشارة أكد أن سلطة الحماية مطالبة باحترام النظام الدستوري القائم في الإيالة وعدم المساس به وأنه ليس هنالك أي تعارض مبدئي، أو عدم تلاؤم، بين نظام الحماية وتكريس حد من الحرية السياسية الداخلية. وتبقى درجة أو امتداد تلك الحرية مسألة خاضعة إلى الاتفاق بين الدولة الحامية والحكومة المحمية.

La consultation juridique de 1921

Le conseil soussigné, Joseph BARTHELEMY, professeur à la faculté de droit de Paris, député, consulté sur divers points relatifs au régime constitutionnel interne de la Tunisie a émis l'avis ci dessous :

(1) عبد الواحد المكني، « انتفاضة علي بن غذاهم ومحاولات تأسيس السلطة زمن الثورة»، مجموعة من الدراسات مهداة إلى العميد عبد الفتاح عمر، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، 2014، الصفحة7-8.

Le soussigné précise qu'il est placé exclusivement au point de vue des principes juridiques.

Première question :

Le peuple tunisien peut-il s'adresser par voie de pétition à son souverain ?

L'affirmative n'est pas douteuse.

Le peuple tunisien a le droit de former de pétitions ; le Bey est compétent pour les recevoir.

Le droit de pétition est un droit naturel de tout individu, le doit public européen le reconnait à tout être raisonnable, aux non citoyens, aux étrangers.

Le droit public musulman en fait une prérogative essentielle du croyant.

Enfin, il est confirmé dans le droit positif tunisien par l'article 87 de la constitution de 1861.

En second lieu, le souverain de Tunis a incontestablement qualité pour recevoir les pétitions. L'établissement du protectorat lui laisse, en effet, avec le concours et sous le contrôle de l'Etat protecteur, la jouissance du droit de souveraineté intérieure.

En fait, d'ailleurs, le droit de pétition s'est exercé activement et passivement au mois de juin 1920, sans soulever de protestations.

Deuxième question

La constitution écrite de 1861 *a-t-elle encore une existence juridique ?*

Cette constitution n'est pas, comme on l'a prétendu quelque fois une constitution contractuelle. Le pacte n'existe que lorsque l'accession d'une dynastie au trône est soumise à l'acceptation préalable d'une constitution. C'est ce qui s'est produit par exemple en France, à l'occasion de l'avènement de la dynastie d'Orléans.

Nous nous trouvons ici en présence d'une constitution OCTROYEE.

Le résultat est, d'ailleurs, au point de voue qui nous occupe, sensiblement le même.

En octroyant la constitution, le souverain jusque-là absolu, reconnait, à coté de sa propre souveraineté, la souveraineté du peuple ; c'est une reconnaissance qui ne peut, par la suite, être niée.

Le souverain abdique une partie de sa souveraineté ; cette abdication ne peut plus être retirée. Il soumet l'exercice de son pouvoir à des formalités irrévocables.

Le souverain ne statue pas seulement pour lui même, mais pour ses successeurs. «Tant pour nous que pour nos successeurs et à toujours» disait la charte de 1814.

La publication de ces engagements, l'acceptation tacite du peuple intéressé donnent à la charte octroyée la solidité du contrat.

Le droit public français, de 1814 à 1848, a toujours considéré qu'il y avait dans la charte une partie absolument IMMUABLE. Le principe de l'IMMUABILITE de la charte, parfaitement dégagé par la doctrine française s'appliquait à tous les principes essentiels de cette charte, liberté politique, régie représentative, etc...

On admettait la possibilité de modifier certains détails d'application, mais on a toujours contesté que cette modification puisse résulter de la volonté unilatérale du monarque et de la représentation nationale, dans la forme de la loi.

L'octroi de la charte a donc un effet perpétuel.

La seule question qui se pose est de savoir, si, en fait, il s'est produit des événements qui ont entrainé l'abrogation de cette charte.

Pourrait-t-on d'abord invoquer des faits d'ordre interne, de nature à amener cette conséquence ? Il n'y parait aucunement.

Sans doute, cette constitution, n'a pas toujours été très fidèlement observée. Mais une constitution n'est pas abrogée parce qu'elle est violée. Elle conserve, en dépit des outrages, son intégrité juridique.

Une question en apparence plus délicate est de savoir si l'établissement du protectorat français n'a pas modifié le régime constitutionnel de la Tunisie.

Cette question doit être, sans aucun doute, résolue par la négative.

Le protectorat respecte la souveraineté interne du bey, mais il la respecte évidemment dans l'état ou elle se trouve au moment de l'établissement du protectorat ; c'est à dire limitée par l'octroi d'une charte constitutionnelle.

Cette conclusion juridique est d'ailleurs confirmée par le plus élémentaire bon sens : le protectorat d'une république libérale ne peut avoir pour conséquence le renforcement de l'autocratie dans l'Etat protégé.

Troisième question

Le rétablissement de cette constitution à supposer son existence sa modification en régime de protectorat sont-ils compatibles avec ce régime ?

Cette question revient à se demander A QUI APPARTIENT, DANS LA TUNISIE ACTUELLE, LE POUVOIR CONSTITUANT.

La constitution de 1861 n'est pas abrogée, mais, en fait, elle est tombée en désuétude ; le souverain actuel, à son avènement, s'est abstenu de jurer de la respecter.

Il s'agit donc de la faire sortir de son sommeil, soit dans son texte intégral, soit avec des modifications et des adaptations.

Quelle est donc l'autorité compétente soit pour proclamer que, en droit, la constitution de 1861, est toujours vivante, soit pour promulguer une constitution nouvelle en harmonie avec les aspirations et l'éducation politique du peuple tunisien ?

Il y a, dans une grande partie de l'opinion tunisienne, une tendance à revendiquer pour le peuple de la régence et pour son souverain le droit de se donner, en toute liberté, la constitution de leur choix.

Cette thèse s'appuie sur les termes mêmes de l'acte établissant le protectorat et qui déclarent que le gouvernement français se mettra d'accord avec le Bey au sujet des réformes administratives, judiciaires ou financières. Les réformes constitutionnelles resteraient complètement libres.

Cette méthode d'interprétation littérale n'est pas admise dans le droit public. Il faut consulter la commune intention des parties.

Si la puissance protectrice s'est réservée le contrôle des actes secondaires de la vie publique en Tunisie, à fortiori a-t-elle prétendu ne pas se désintéresser des réformes qui peuvent avoir les répercussions les plus graves sur le protectorat.

Une réforme constitutionnelle, à l'heure actuelle, peut être introduite en Tunisie par l'accord du Bey et du gouvernement français.

On pourrait discuter juridiquement s'il appartient au Bey d'en prétendre l'initiative. Mais cette question de pure forme est véritablement dépourvue d'intérêt. Il n'est pas contestable que le Bey a le droit d'avoir des conversations avec le gouvernement français et de lui adresser des suggestions en vue de la prospérité du peuple dont il continue a avoir la responsabilité.

La France ne peut que réserver à ces suggestions l'accueil le plus favorable et assurer au peuple tunisien le régime en harmonie avec le degré de son éducation politique.

Quatrième question

Le régime constitutionnel est-il compatible avec le protectorat ?

Dans la notion, d'ailler assez élastique du protectorat, on ne trouve aucun élément incompatible avec le régime constitutionnel.

Bien au contraire, le protectorat, en s'emparant de la direction des relations internationales de l'Etat protégé, en absorbant pour ainsi dire sa personnalité diplomatique prétend respecter sa souveraineté intérieure.

Par conséquent, le régime constitutionnel est compatible par essence avec le régime du protectorat.

L'indépendance interne de l'Etat protégé est en théorie plus grande que celle de l colonie ou du dominion. Or il y a des colonies douées d'un très large self-gouvernement et des dominions, dont le lien avec la mère patrie a pu être comparé à « un fil de soie».

Il n'y a aucune incompatibilité de principe entre une certaine liberté politique intérieure de l'Etat protégé et le régime du protectorat.

Cette liberté intérieure doit être adaptée à la situation générale du peuple considéré, situation dont les éléments déterminants en notre matière sont, le degré d'éducation, la diffusion de l'instruction

générale, et AUSSI LES ASPIRATIONS LEGITIMES A UN REGIME EN HARMONIE AVEC LES TENDANCE GENERALES DES PEUPLES MODERNES.

La compatibilité d'une certaine liberté politique et administrative avec le régime du protectorat n'est pas douteuse au point de vue juridique ; quant au degré de cette liberté, c'est une question politique à régler par l'accord de l'Etat protecteur et du gouvernement protégé.

Ainsi délibéré à Paris, le 11 juillet 1921.

Joseph Barthélémy

Professeur de Droit constitutionnel à l'Université de Paris.

Professeur à l'école des sciences politiques.

Député du Gers.

Secrétaire de la chambre des députés.

Vice président de la commission du suffrage universel.

Membre de la commission des affaires étrangères de la chambre.

Je soussigné, membre de l'Institut, professeur à la faculté de droit de Paris, ayant pris connaissance de la consultation juridique ci-dessus délibérée par mon savant collègue, Monsieur Joseph Barthélémy, déclare adhérer complètement à ses conclusions et aux principes sur lesquels elles se fondent.

Paris, le 18 juillet 1921

André Weiss

Officier de la Légion d'honneur

Officier de l'instruction publique

Professeur de droit international public à la faculté de droit de Paris.

Jurisconsulte du ministère des Affaires étrangers.

ومهما يكن من أمر، فإنّ تجربة التحديث ولئن حققت بعض النجاحات في المجال السياسي، إلا أنها لم تتمكن من الوصول بالبلاد إلى الغاية المرجوة. وقد اجتمعت عديد العوامل الداخلية والخارجية للحد من نتائج هذه التجربة.

فعلى **المستوى الداخلي** لا بد من الإشارة إلى الدور الذي لعبه المناوئون لتجربة التحديث فإضافة إلى استبداد البايات، وخاصة محمد باي، الذي حاول

إرجاع العبودية مدعيا أن التحجير لا يشمل سيد القوم، وكذلك محمد الصادق باي، ومعارضة الأغلبية الساحقة من رجال الدين للتحديث، فإنّ بعض المتنفذين في السلطة كان لهم دور في إجهاض التجربة وخاصة مصطفى خزندار وكذلك مصطفى بن إسماعيل.

ويبدو أن زعماء الإصلاح أنفسهم كان لهم نصيب في فشل التجربة. فقد كتب الأستاذ **الهادي التيمومي** في هذا الاتجاه « لقد كان الحداثيون يستمدون قوتهم من المواقع التي يحتلونها في صلب أجهزة الدولة، أضف إلى ذلك أن النشاط السياسي وفق منظورهم وهو منظور قديم، حكر على الخاصة من القوم، أما العامة فإنها إذا دخلت السياسة أفسدتها، لذلك يحسن إبعادها عنها بكل الوسائل، فابن أبي الضياف كان يكرر دائما في كتابه الإتحاف أن العامة إذا اجتمعت ضرت وإذا افترقت نفعت.»[1]

أما على الصعيد الخارجي فإنه لا يمكن أن نتغاضى عن الدور الذي لعبه القناصل الأجانب. فقد شجعت أوروبا تونس على إرساء إصلاحات دستورية لأن ذلك يوفر الأمن لرعاياها وييسر شروط الاستثمار الاقتصادي في تونس لمواطنيها. لكن فرنسا هددت باستعمال القوة إن لم يعلق الباي العمل بالدستور غداة اندلاع انتفاضة 1864 لأنه تبين لها أن الدستور وضع عراقيل أمام تدخلها في الشؤون التونسية، وكانت متخوفة أيضا من تدويل القضية التونسية مع ما يعني ذلك من فتح الباب أمام تدخل بريطانيا وإيطاليا أكثر في الشؤون التونسية، فضلا عن أن تواصل الانتفاضة يمكن أن يوحي للجزائريين بأفكار هدامة معينة من وجهة نظر الفرنسيين طبعا[2].

وقد حاول خير الدين أن يواصل مسار الإصلاح حينما عين وزيرا أكبر سنة 1873 . فأسس المدرسة الصادقية ونظم التعليم الزيتوني وأنشأ المكتبة العبدلية وشجع الطباعة والنشر والصحافة وأصلح نظام السجون ونظام العدالة كما أسس الخزينة العامة لأوراق الدولة. غير أن مسار الإصلاح لم يتواصل فأجبر خير الدين على التخلي عن الوزارة الكبرى سنة 1877 ، وكان ذلك بمثابة التمهيد لانتصاب الحماية الفرنسية بتونس.

---

(1) الهادي التيمومي، « تونس والتحديث»، مرجع سابق، الصفحة 255-256.
(2) الهادي التيمومي، « تونس والتحديث»ن مرجع سابق، الصفحة 280.

المبحث الثاني

من انتصاب الحماية الفرنسية بتونس إلى وضع دستور 1959

مثل انتصاب الحماية الفرنسية بتونس حدثا فارقا في تاريخ تونس الحديث. ورغم أن نظام الحماية يختلف إلى حد ما عن نظام الاستعمار، إلا أن تأثير انتصاب الحماية الفرنسية بتونس كان ملموسا سواء خلال الفترة التي ظلت فيها تونس تحت الحماية الفرنسية، أو حتى بعد حصولها على استقلالها الداخلي ثم التام سنة 1956.

وسوف نتعرض إلى أهم محطات هذه المرحلة من خلال دراسة المؤسسات الحاكمة خلال فترة الحماية (**الفقرة الأولى**) ثم مرحلة التنظيم المؤقت للسلط (**الفقرة الثانية**) وأخيرا مرحلة دستور 1 جوان 1959 (**الفقرة الثالثة**).

الفقرة الأولى	المؤسسات السياسية التونسية في ظل الحماية الفرنسية

في إطار هذه الفقرة سوف نتعرض تباعا إلى انتصاب الحماية الفرنسية بموجب معاهدة باردو 1881 **في مرحلة أولى**، ثم إلى تطور الأوضاع وفقدان السيادة الداخلية بموجب معاهدة المرسى لسنة 1883 **في مرحلة ثانية**، ثم وفي **مرحلة ثالثة** وأخيرة إلى ازدواجية المؤسسات السياسية خلال فترة الحماية الفرنسية.

أولا- انتصاب الحماية بموجب معاهدة باردو 1881

انتصبت الحماية الفرنسية بتونس بموجب معاهدة باردو الموقعة يوم 12 ماي 1881 بين محمد الصادق باي وحكومة فرنسا ممثلة في الجنرال بريار. وبموجب هذه المعاهدة، أصبحت تونس محمية فرنسية.

والحماية في القانون الدولي هي مؤسسة ينتج عنها وضع حد للسيادة الخارجية للدولة وتكليف الدولة الحامية بتسييرها. وبالمقابل فإنّ الدولة المحمية تحافظ

على كيانها كدولة وعلى سلطاتها التي تمارسها تحت مراقبة الدولة الحامية. وقد نصت معاهدة باردو أو قصر السعيد على ما يلي :

« أما بعد فإنه كان مراد الدولة الجمهورية الفرنساوية والدولة التونسية منع إعادة الاضطراب الذي وقع في المدة الأخيرة بحدود الدولتين وبشطوط المملكة التونسية وإبطال ذلك إلى الأبد وتشديد علائق المحبة القديمة وحسن الجوار عزما على عقد اتفاق للغرض المذكور ولمصلحة المتعاقدين ولذلك عين رئيس الجمهورية الفرنساوية الجنرال بريار وفوض له الأمر فاتفق مع رفيع الشأن حضرة باي تونس على الشروط الآتية :

الفصل الأول- إن معاهدة الصلح والمودة والتجارة وجميع الاتفاقات الأخرى الموجودة الآن بين دولة الجمهورية الفرنساوية وحضرة رفيع الشأن باي تونس تجدد وتؤكد بوجه صريح.

الفصل الثاني- ولتسهيل إتمام الأعمال التي قصدت بها دولة الجمهورية الفرنساوية بلوغ الغرض الذي عزم عليه المتعاقدان رضيت حضرة رفيع الشأن باي تونس بان السلطة العسكرية الفرنساوية تتبوأ الجهات التي ترى لزومها لتوطيد الأمن والراحة بالحدود والشطوط وترحل عنها عندما يتبين للسلط الحربية الفرنساوية والتونسية معا أن الإدارة المحلية قاضية بحفظ الراحة على الاستمرار.

الفصل الثالث- قد التزمت دولة الجمهورية الفرنساوية بان تعين وتعضد على الدوام حضرة رفيع الشأن باي تونس لمنع جميع الأخطار التي تهدد ذاته وال بيته أو التي تكدر راحة عمالته.

الفصل الرابع- وتكلف دولة الجمهورية الفرنساوية بإجراء المعاهدات الموجودة الآن بين دولة الإيالة والدول الأوروبية.

الفصل الخامس- ينوب عن دولة الجمهورية الفرنساوية لدى حضرة رفيع الشأن باي تونس وزير مقيم يراقب إجراء ما تضمنه هذا السجل ويكون واسطة في علائق الدولة الفرنساوية مع السلط التونسية في جميع الأمور المشتركة بين البلدين.

الفصل السادس- نواب فرنسا الدولية والقنصلية بالبلدان الأجنبية يكلفون بحماية مصالح تونس ورعاياها. والتزمت حضرة رفيع الشأن باي تونس بان

لا تعقد أدنى عقد يفهم منه التعاقد مع أجنبي بغير أن تعلم به دولة الجمهورية الفرنساوية وتتفاهم فيه معها من قبل.

الفصل السابع- لقد أبقت دولة الجمهورية الفرنساوية ودولة حضرة رفيع الشأن باي تونس تعيين وصول في تنظيم مالية المملكة يتفقان عليها بعد ليحصل بذلك الاطمئنان على أداء واجبات الدين العمومي والضمان لحقوق أرباب دين الإيالة التونسية.

الفصل الثامن- تجعل غرامة حربية على العروش العاصية التي بالحدود والشطوط وبعد هذا يقع اتفاق في تعيين مقدارها وكيفية استخلاصها وتكون دولة حضرة رفيع الشأن باي تونس مسؤولة بذلك.

الفصل التاسع- ولوقاية بلاد الجزائر التي املكها دولة الجمهورية الفرنساوية من جلب السلاح والذخاير الحربية « كنترباند» تعهدت دولة حضرة رفيع الشأن باي تونس بمنع إدخال الأسلحة والمهمات الحربية من جزيرة جربة ومرسى قابس وغيرها من المراسي التي بجنوب المملكة.

الفصل العاشر- هذه المعاهدة تعرض على مصادقة دولة الجمهورية الفرنساوية وسجل المصادقة يسلم في اقرب وقت ممكن لحضرة رفيع الشأن باي تونس.»

وقد أكد الأستاذ **رافع بن عاشور** أن معاهدة باردو وفقت « في استنباط حل وسط بين وضعية الاستقلال وبين وضعية الإلحاق، ذلك أن فرنسا في هذه المعاهدة اعترفت بسيادة الباي على البلاد التونسية، ولكنها قيدت سلطاته في بعض الميادين وخاصة منعها الميدان المالي. كما أنها أصبحت تقوم مقامه في كل ما يتعلق بعلاقاته مع الخارج فأخضعت البلاد التونسية إلى نظام قانوني مغاير للنظام القانوني التي أخضعت له مستعمراتها الأخرى وخاصة منها الجزائر.»[1]

كما أكد الأستاذ **على المحجوبي** في مؤلفه «انتصاب الحماية الفرنسية بتونس» أن الظروف « حتمت على فرنسا أن تكون مستعدة في كل وقت لمواجهة جارتها القوية ألمانيا عسكريا. وكان الرأي العام الفرنسي يقف ضد كل ما من شأنه أن

(1) رافع بن عاشور، « المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي- النظام الحالي)»، مركز النشر الجامعي، 2000، الصفحة 71.

يحول دون الوصول إلى هذه الغاية بأي شكل من الأشكال. ولم يكن أمام فرنسا أي خيار، فالسياسة الاستعمارية الوحيدة الممكن لها إتباعها هي التي تسمح لها باستعادة مجدها والحفاظ على أمنها. فهي مدعوة في ذلك الوقت إلى أخذ مكانها من جديد بين القوى العظمى دون أن تخسر تحالفاتها وتفقد قدرتها الدفاعية وتخل بميزانيتها.

وقد أثر هذا الظرف كثيرا في عملية تنظيم الإيالة. فالحكومة الفرنسية مضطرة لإتباع سياسة في تونس تجنبها معاداة القوى الأوروبية الكبرى وإثارة غضب الأهالي وإضعاف ميزانيتها. وبناء على ذلك قدمت فرنسا عدة ضمانات لبعض الدول وخاصة انكلترا وإيطاليا تتعلق بمصالحها ووضعية رعاياها داخل الإيالة. واحترمت عادات الأهالي التونسيين وتقاليدهم بقدر الإمكان.

كما أبقت السلط الفرنسية للباي ولبقية السلط المحلية نفوذا، ولو أنه صوري. واكتفت بمراقبة شؤون الإيالة الإدارية. وهذه السياسة بلا شك محافظة إذ تقتضي الإبقاء على الهياكل القديمة، ولكنها تمكن فرنسا من تجنب الانتفاضات التي تعرض أمنها للخطر الشديد، خصوصا إذا ما امتدت إلى الجزائر، وتمكنها أيضا من الحفاظ على ثروتها.»[1]

ويبدو أن فكرة المراوحة بين وضعية الاستقلال ووضعية الإلحاق تعود في أصلها إلى **بول كامبون** Paul Cambon الذي كلف، في بداية سنة 1882، بتنظيم شؤون البلاد التونسية. وقد كان عليه أن يكون شديد الحزم وأن يستعمل كامل نفوذه لكي يتغلب على دعاة الإلحاق. وقد توصل كامبون، بفضل الدعم الذي لقيه من « **جيل فيري**» Jules Ferry ، إلى فرض نظام الحماية رغم العراقيل. وهذا النظام كان يوفر على فرنسا النفقات الكبيرة التي يستوجبها نظام الإدارة المباشرة.

كما يبدو أن فرنسا قد استفادت من التجربة التي خاضتها في الجزائر، ولم تكن مستعدة للوقوع في نفس الأخطاء التي ارتكبتها في مستعمراتها القديمة، وإن لم يكن من السهل أن تمحو السلط الفرنسية آثار نصف قرن من الاستعمار المباشر.

فتجربة الجزائر صقلت فعلا عقلية استعمارية وبعثت بالكثير من المصالح وأثارت شهوة الجشعين. فجل الفرنسيين الذين جاءوا إلى تونس بحثا عن أيسر

---

(1) علي المحجوبي، « انتصاب الحماية الفرنسية بتونس»، سلسلة ما يجب أن تعرف، سراس للنشر، تعريب عمر بن ضو-حليمة قرقوري-علي المحجوبي، 1986، الصفحة 5 و 6.

سبل الإثراء وعن امتيازات مجانية أرادوا أن يجعلوا من هذا البلد «جزائر جديدة». وقد وجدوا في الجزائر نفسها من يساندهم. كما لقوا نفس الدعم من السلط العسكرية، فشنوا حملة ضد نظام الحماية ونادوا بإتباع سياسة إلحاق تمكن من الاستيلاء على الإيالة.[1]

وقد كتب الزعيم **الحبيب بورقيبة** سنة 1931، بمناسبة مرور خمسون عاما على معاهدة الحماية، ما يلي :

« Tout traité de protectorat porte en lui son germe de mort en raison même de son objet, un Etat ne pouvant être à la fois sujet et souverain.

Une évolution inévitable susceptible de se manifester sous deux formes opposées y mettra nécessairement un terme : s'agit-il d'un pays sans vitalité , d'un peuple dégénéré qui décline, réduit à n'être plus qu'une poussière d'individus, qu'un ramassis de peuple ; c'est la déchéance qui l'attend, c'est l'absorption progressive, l'assimilation, en un mot , la disparition totale et inéluctable.

S'agit-il, au contraire, d'un peuple sain, vigoureux, que les compétitions internationales ou une crise momentanée ont forcé à accepter la tutelle d'un Etat fort, la situation nécessairement inférieure qui lui est faite. Le contact d'une civilisation plus avancée déterminent en lui une action salutaire : sous l'aiguillon de la nécessité, qui se confond en l'espèce avec l'instinct de conservation, il entre résolument dans la voie du progrès, il brûle les étapes ; une véritable régénération se produit en lui, et grâce à une judicieuse assimilation des principes et des méthodes de cette civilisation, il arrivera fatalement à réaliser par étapes son émancipation définitive.

L'avenir dira si le peuple tunisien appartient à l'une ou à l'autre catégorie. »[2]

(1) المرجع السابق، الصفحة 6.
(2) Journal « Voix du tunisien », du lundi 23 février 1931, cité par Mohamed Snoussi, Autopsie du protectorat », in revue tunisienne du service public, « SEVIR », deuxième semestre 1974- premier semestre 1975, n° 15-16, page 71.

ومن خلال دراسة معاهدة باردو، يتأكد لنا أن الباي حافظ، ولو شكليا، على سيادته كما تمكن من الحفاظ على الاستقلال الداخلي للإيالة باستثناء الأمور المالية التي بلغت حدا من الفوضى والتدهور جعل فرنسا مضطرة إلى وضعها تحت الرقابة المباشرة لها، خاصة وأنها كانت مطالبة بتطهير ديون الإيالة التونسية[1]. وقد مكن ذلك نسبيا من الحد من ردة الفعل على انتصاب الحماية الفرنسية بتونس. وبالمقابل انجر عن المعاهدة احتلال أجزاء من الإقليم الوطني تحت حجة إعادة الأمن والاستقرار وحماية مصالح فرنسا بالجزائر.

أما في علاقة بالسيادة الخارجية، فإنّ معاهدة الحماية لسنة 1881 أدت إلى الحد بصورة ملموسة من السيادة الخارجية للإيالة التونسية، وهو ما يؤكده الفصل السادس من معاهدة باردو الذي جاء فيه أن « نواب فرنسا الدولية والقنصلية بالبلدان الأجنبية يكلفون بحماية مصالح تونس ورعاياها.»

كما أن نفس الفصل جعل كل معاهدة يقع إبرامها من قبل الباي مع طرف أجنبي خاضعة إلى واجب إعلام ومصادقة السلط الفرنسية. وتدعيما لفقدان

(1) Selon Jean GANIAGE dans son ouvrage « Les origines du protectorat français en Tunisie (1861-1881) », « L'administration des finances tunisienne permettait tous les désordres, toutes les prévarications. En dépit des promesses constitutionnelles, elle ne fut jamais soumise à aucun système sérieux d'enregistrement et de contrôle. Pendant longtemps, aucun budget régulier ne fut établi. Le ministère des finances s'en tenait au système d'imputation particulière d'une dépense sur un revenu, apurant un compte par un bon de caisse tenant lieu de quitus, au profit ou au débit du gouvernement. Encore ce système n'était il pas toujours respecté. Au fur et à mesure qu'ils arrivaient au palais, les fonds provenant des impôts directs perçus par les caïds, le revenu des impôts indirects étaient pour la plupart employés sur l'heure pour les besoins du prince ou de l'administration, après que le ministre et ses agents fussent servis les premiers. L'improbité et l'incurie étaient la règle parmi les employés de Bardo. L'administration était périodiquement désorganisée par la fuite de quelques hauts fonctionnaires disparaissant à l'étranger avec le produit de ses prévarications et quelques dossiers compromettants. En 1852, c'était le caïd Mahmoud Benaiad associé et confident du premier ministre qui avait fait de lui le premier général de la régence ; en 1864, c'était le caïd juif Nessim Samama, receveur et directeur des Finances à la fois, qui partait pour l'Europe avec prés de vingt millions ; dix ans plus tard, son neveu et successeur le caïd Chloumou Samama s'enfuyait à Corfou avec le produit de ses vols. Le premier ministre donnait l'exemple, les employés des finances étaient avant tout ses employés ; il tolérait toutes les prévarications, à condition qu'il fut le premier à en profiter. » J. GANIAGE, « Les origines du protectorat français en Tunisie (1861-1881) », Maison tunisienne de l'édition, deuxième édition, 1968, page 87-88.

الباي جزء من سيادته الخارجية، بادر هذا الأخير بموجب أمر علي صادر في 9 جوان 1881، بتكليف المقيم العام الفرنسي بمهمة الوسيط الرسمي والوحيد في العلاقات القائمة بين الباي والأعوان الدبلوماسيين التابعين للدول الأخرى، بحيث أن الباي وكل السلط التونسية لم يعد لهم الحق في الاتصال المباشر بممثلي البلدان الأجنبية المعتمدين بتونس.

ومن مظاهر الحد من سلطات الباي كنتيجة لإبرام اتفاقية الحماية هو أنه لم يعد بإمكانه اختيار من يمثله لدى الدولة الفرنسية، حيث جاء صراحة بالفصل الخامس من المعاهدة أنه « ينوب عن دولة الجمهورية الفرنساوية لدى حضرة رفيع الشأن باي تونس وزير مقيم يراقب إجراء ما تضمنه هذا السجل ويكون واسطة في علائق الدولة الفرنساوية مع السلط التونسية في جميع الأمور المشتركة بين البلدين.»

وقد ختم الأستاذ **علي المحجوبي** كتابه حول انتصاب الحماية الفرنسية بتونس لتلخيص النتائج المترتبة عن معاهدة باردو حيث كتب ما يلي :

« يمكن القول إجمالا بأن الأسس التي انبنى عليها نظام الحماية بتونس حددها **بارتيليمي سانت هيلار** (Barthélémy saint-hilaire) منذ سنة 1881، وكان يشغل آنذاك منصب وزير للشؤون الخارجية الفرنسية، وهذه الأسس أو المبادئ تتمثل في نظره في إعادة تنظيم البلاد التونسية تنظيما شاملا دون أن يكون ذلك على حساب الميزانية الفرنسية، فالبلاد حسب قوله غنية بمواردها ولا تحتاج إلا إلى النظام والعدل، وما زاد عن هذا الأمر تتكفل به المؤسسات الخاصة برضى من حكومة الباي وبإشراف بعض الأعوان الفرنسيين وبالخصوص وزيرنا المقيم.

وكان جيل فيري Jules Ferry أكثر وضوحا حينما أكد على أن فرنسا لم تقدم على احتلال البلاد التونسية لانشغالها بإيجاد المأوى والشغل في بلد فقير. وما دفعها إلى ذلك ليس تمكين سكانها من التنعم بالشمس، بل قادتها الرغبة في الاستئثار بهذا البلد القليل السكان المتخلف تقنيا واقتصاديا والذي لم تستثمر موارده وجعله حكرا على منتجاتها وعلى رأسمالييها.

غير أن تنفيذ هذه الخطة كان يستوجب تذليل الكثير من الصعوبات التي خلقها :

- الباي وأفراد حاشيته والسكان التونسيون الذين لم يخضعوا بسهولة إلى سلطة بلاد أجنبية.

- ثم القوى الأجنبية الأخرى ورعاياها في الإيالة بتمسك هذه الأطراف بالحقوق والامتيازات التي تمنحها إياها المعاهدات والاتفاقيات اللامتكافئة.

- وأخيرا كل الفرنسيين المتأثرين بالتجربة الجزائرية الذين دخلوا إلى جانب السلطة العسكرية في صراع ضد نظام الحماية لفرض فكرة إلحاق البلاد التونسية.

وقد توصل بول كامبون (Paul Cambon)، وهو أول مقيم عام بتونس، إلى تخطي هذه العقبات التي حالت دون تنظيم الحماية بصبر وأناة. ثم رسم الإطار اللازم لتغيير الأبنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالبلاد التونسية وتسخيرها لخدمة الاستعمار. وهكذا تكون فرنسا مدينة لهذا الرجل الذي مكنها من الهيمنة على الإيالة بأقل ما يمكن من النفقات والتضحيات، والذي يعد خادما كبيرا للأمة الفرنسية إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما قاله جول فيري بأن « مصالح فرنسا كامنة في مصالح الرأسماليين الفرنسيين.»(1)

ثانيا- تطور الأوضاع وفقدان السيادة الداخلية بموجب معاهدة المرسى لسنة 1883

دحض تطور الأوضاع في البلاد التونسية مزاعم الحكومة الفرنسية التي اعتبرت أن المسألة التونسية منتهية بموجب معاهدة الحماية لسنة 1881. فقد عرفت البلاد، إثر التوقيع على معاهدة باردو، انتفاضة عارمة. وساعد سحب جزء من البعثة العسكرية الفرنسية في شهر جوان 1881 في تنامي حركة المقاومة التي احتدت خاصة عندما فرضت فرنسا غرامة حرب على القبائل المتمردة.

وبعكس ما تكهنته حكومة الجمهورية الفرنسية، فإنّ النفوذ الشكلي الذي احتفظ به الباي لم يعمل على تهدئة سكان الإيالة الذين لم يغفروا له تسليم الإيالة للأجانب. وكتب الأستاذ **علي المحجوبي** في هذا الإطار ما يلي « وقد أخطات إذن حكومة الجمهورية (الفرنسية) في اعتقادها أن للباي نفوذا كبيرا على السكان».

كما كان الرأي السائد في ذلك الوقت الذي يرى أن الوازع الديني هو الوحيد الذي يقود المسلمين في جميع أعمالهم يخفي على الفرنسيين واقع المجتمع التونسي الأكثر تعقدا. وكان « **ديلاموت**» أكثر فهما لهذا الواقع عندما أشار إلى الوضع المادي المتردي في الإيالة. فقد كان السكان يتعرضون دوما لاضطهاد

---

(1) علي المحجوبي، « انتصاب الحماية الفرنسية بتونس»، مرجع سابق، الصفحة 148-149.

حكومة الباي وهم اليوم يخشون تفاقم وضعيتهم بهيمنة فرنسا على البلاد التونسية.

ومما أكد هذه التخوفات مساهمة جيش الاحتلال في فرض الغرامة الحربية على السكان ومطالبتهم بدفع الضرائب المتبقية[1]. كما أن جانبا من الرأي العام الفرنسي كان معارضا لنظام الحماية من ذلك أن أحد النواب، وهو بلاتان، صرح أمام مجلس النواب الفرنسي بأن نظام الحماية يخلق صعوبات سياسية لا يمكن القضاء عليها إلا في نطاق الإلحاق وهو النظام الوحيد الذي يسمح بإلغاء القوانين المعمول بها في الإيالة والتي تحول دون أي إصلاح تستوجبه الإدارة التونسية.

وقد جاء في تدخله أمام المجلس النيابي الفرنسي ما يلي « إني لا أقبل أن تستحوذ فرنسا على بلد وتكتفي فيه بتسليم الدواليب القذرة لحكم استبدادي لموظف فرنسي (أي الوزير المقيم العام) وذلك تحت مسؤولية فرنسية. إن مثل هذا الجهاز لا يتحرك إلا إذا أردتم استخدامه لتحقيق مصالح شخصية، أما إذا أردتم استغلاله في القيام بإصلاحات فإنه يتوقف عن العمل.»

فتنظيم البلاد التونسية تنظيما حقيقيا يستوجب في مثل هذه الحالة إبعاد الباي وحكومته عن السلطة خاصة وأنه في نظر المعارضة مجرد صورة يختصر دوره على الحيلولة دون إشراف البرلمان على قرارات الحكومة الفرنسية الخاصة بتونس. فهو يخول إذن للسلطة التنفيذية الهروب من رقابة السلطة التشريعية وذلك بالاختفاء وراء سلطته الوهمية. وهذه الحالة لا تسمح للمعارضة النظر في القضايا التونسية بواسطة البرلمان. وهكذا فإنّ سياسة الإلحاق كفيلة وحدها بالسماح للبرلمان بالنظر في القوانين الخاصة بتونس وكذلك مناقشة ميزانيتها وبالتالي مراقبة شؤون هذه البلاد.[2]

إذن لم يدم الوضع طويلا على ما هو عليه بموجب معاهدة باردو، حيث سرعان ما تم إبرام معاهدة 8 جويلية 1882 التي منحت لفرنسا حق تقدير الضرائب وتحديد قاعدتها وتحصيلها وتنظيم المداخيل وإجراء الإصلاحات الإدارية والعدلية التي ترى لزومها. وبذلك جردت هذه المعاهدة الباي من سلطته الداخلية، وهو ما تدعم مع معاهدة المرسى في 8 جوان 1883 التي يمكن القول

(1) علي المحجوبي، المرجع السابق، الصفحة 63-64.
(2) علي المحجوبي، المرجع السابق، الصفحة 72.

بأنها تنكرت لما ورد ضمن معاهدة باردو وأقرت بمصادرة أهم مظاهر السيادة الداخلية التونسية.

لقد تجاوزت الأحداث بسرعة معاهدة باردو خاصة وأن فرنسا لم تنتظر طويلا لتعبر عن عزمها في التدخل في الشؤون الداخلية للايالة وفي تجاوز معاهدة باردو التي تضمن سلطة الباي داخل البلاد. وما عزل الوزير الأكبر مصطفى بن إسماعيل، رغم معارضة محمد الصادق باي في سبتمبر 1881، سوى علامة على إصرار حكومة الجمهورية الفرنسية على بسط نفوذها السياسي بالإيالة خارجيا، ولكن كذلك داخليا.

وبعد موت محمد الصادق باي في أكتوبر 1882، أكد علي باي لفرنسا- حتى توافق على تعيينه- بأنه سيعمل تحت نفوذ الوزير المقيم. وبهذه الوسيلة تكون الحكومة الفرنسية قد ضمنت، وبدون مقاومة، وصايتها الإدارية على الإيالة وبذلك وضعت فرنسا الإدارة التونسية تحت نظر الوزير المقيم ممثل فرنسا بتونس.

وقد نصت معاهدة المرسى على ما يلي :

« لما كانت عناية حضرة الباي المعظم متجهة إلى تحسين الأحوال الداخلية في القطر التونسي وفقا لأحكام المعاهدة المبرمة في الثاني عشر من شهر ماية سنة 1881 وكانت حكومة الجمهورية راغبة خالص الرغبة في تحقيق مراد حضرته توثيقا لعرى الوداد الميمون الكائن بين القطرين العامرين اتفق الفريقان على عقد اتفاق مخصوص بهذا الشأن واعتمد جناب رئيس الجمهورية في ذلك على مسيو بيار بول كامبون وزيره المقيم بتونس الممتاز بنيشان اللجيون دونور من صنف اوفيسيه ونيشان العهد ونيشان الافتخار من الصنف الأكبر الخ فقدم الوزير الموما إليه المحررات المؤذنة باعتماده في هذه الخطة وإذ وجدت في تمام الإحكام والانتظام ابرم مع حضرة الباي المعظم الشروط المبينة في الفصول الآتية :

الفصل الأول- لما كان مراد حضرة الباي المعظم أن يسهل للحكومة الفرنساوية إتمام حمايتها تكفل بإجراء الإصلاحات الإدارية والعدلية والمالية التي ترى الحكومة المشار إليها فائدة في إجرائها.

الفصل الثاني – الحكومة الفرنساوية تضمن قرضا يعقده حضرة الباي المعظم لتحويل أو لدفع الدين الموحد البالغ 125 مليون فرنك والدين السائر الذي لا يمكن أن يتجاوز قدره 17،000،550 فرنك ولكنها هي التي تختار الزمن والشروط الموافقة لذلك وقد تعهد حضرة الباي المعظم أن لا يعقد قرضا في الاستقبال لحساب الإيالة التونسية دون إذن الحكومة الفرنساوية.

الفصل الثالث– يأخذ حضرة الباي المعظم من مداخيل الإيالة أولا المبالغ اللازمة للقيام بمقتضيات القرض الذي تضمنه فرنسا. ثانيا راتبه السنوي الملكي وقدره مليونان من الريالات التونسية أي200،000، 1 فرنك وما زاد على ذلك يعين لمصاريف إدارة الإيالة ودفع مصاريف الحماية.

الفصل الرابع– هذا الاتفاق مكمل ومثبت للمعاهدة المبرمة في 12 من شهر ماي سنة 1881 فيما يحتاج منها إلى التثبيت والتكميل ولا تتغير به التراتيب التي سبق وضعها فيما يتعلق بتقرير الغرامة الحربية.

الفصل الخامس– يعرض هذا العقد على الحكومة الفرنساوية لتوقعه وتعاد حجة التوقيع إلى حضرة الباي المعظم بما أمكن من السرعة وإيذانا بصحة ما تقدم.

حرر هذا الرسم وختمه الموقعان بختميهما.»

لقد فقدت تونس سيادتها الداخلية بموجب اتفاقية المرسى التي صادق عليها البرلمان الفرنسي بقانون 9 أفريل 1884 والذي على أساسه فوض رئيس الجمهورية الفرنسية للمقيم العام الفرنسي بتونس حق إقرار الأوامر الصادرة عن الباي وذلك باسم الحكومة الفرنسية. وقد جاء بالفصل الأول من أمر رئيس الجمهورية الفرنسية المؤرخ في 10 نوفمبر 1884، والمتعلق بتوكيل المقيم العام الفرنسي بتونس للموافقة بالنيابة عن دولة فرنسا على الأوامر التي تصدر من الباي، أنه « وكلنا إلى وزير الجمهورية الفرنساوية المقيم بحاضرة تونس أن يوافق بالنيابة عن دولة فرنسا على إعلان جميع الأوامر التي تصدر من جناب الباي المعظم وعلى إجرائها في الإيالة التونسية.»

وقد اتخذ فعلا الوزير المقيم الفرنسي بتونس قرارا في 15 ديسمبر 1884 أكد فيه ما جاء في أمر 10 نوفمبر 1884. وقد جاء في هذا القرار أن « **أوامر جناب الباي المعظم الآتي ذكرها التي وقع في الماضي إشهارها وإجراؤها يستمر العمل**

بها على مقتضى الشروط المقررة في الأمر الصادر في 10 نوفمبر 1884 المتقدم الذكر وهذا بيان الأوامر المذكورة». وأشار الأستاذان **عبد الفتاح عمر وقيس سعيد** إلى أن القائمة المتضمنة للأوامر المشار إليها لا تتضمن أي إشارة إلى دستور 1861 ولا إلى عهد الأمان.(1) وقد أصبح الباي بذلك مقيد الصلاحيات وعاجزا عن التحرك بمفرده فحتى السيادة الداخلية أصبحت مرتهنة بمباركة المقيم العام الفرنسي لمقررات الباي.

وطوال فترة «الحماية» الفرنسية شهدت المؤسسات السياسية العديد من التطورات والتحولات التي لم تنل، في حقيقة الأمر، من واقع سيطرة فرنسا على الإيالة التونسية بقدر ما كانت تمثل مسكنات حاولت من خلالها سلطة الحماية تلهية الشعب التونسي عن المطالبة باسترداد سيادته المسلوبة تحت غطاء مساعدة الإيالة على القيام بالإصلاحات الضرورية والإرتقاء بها إلى مصاف الدول المتحضرة، في حين أن الغاية الأساسية كانت خدمة مصالح الشركات الكبرى ونهب ثروات البلاد غير المستغلة(2).

ثالثا- ازدواجية المؤسسات السياسية خلال فترة الحماية

يمكن القول بأن الميزة الغالبة للمؤسسات السياسية بتونس خلال فترة الحماية الفرنسية هي الإزدواجية التي تعكس إزدواجية السيادة. وأمام تجنب سلطة الحماية إقامة مؤسسات نيابية، والاكتفاء بمراقبة البرلمان الفرنسي لسياسات

---

(1) عبد الفتاح عمر وقيس سعيد، « نصوص ووثائق سياسية تونسية»، ومركز البحوث والدراسات والنشر، 1987، الصفحة 83.

(2) جاء في كتاب الأستاذ علي المحجوبي ما يلي « وفي موفى شهر سبتمبر 1881 استأنفت الصحف بصفة جدية حملاتها ضد سياسة فيري في البلاد التونسية. وقد عبرت صحيفتا لنترانزيجان L'intransigeant والبتي باريسيان Le petit parisien عن اتجاه هذه الحملات في مقالين شديدي اللهجة. ففي مقال خفايا المسألة التونسية الذي صدر في 27 سبتمبر 1881 اتهم روشفور مدير جريدة لنترنزيجان قمبطا Gambetta والقنصل روستان بصفة مباشرة فهما حسب قوله اثأرا المسألة التونسية للترفيع في رقاع ديون الباي التي سبق لهما اشتراؤهما بأثمان زهيدة. وفي 29 سبتمبر نشرت صحيفة البتي باريزيان مقالا بعنوان الحقيقة حول المسألة التونسية أكدت فيه انه زيادة على المضاربات بالبورصة فان هذه الصحيفة عزت جل مسؤولية التدخل الفرنسي بتونس إلى جشع الشركات الكبرى كباتنيول وبون جلمة وشركة مرسيليا للقرض وسيدي ثابت والنفيضة وكذلك مشاريع السكك الحديدية والموانئ والامتيازات التي منحت لاستثمار المناجم وحتى مشروع حفر قناة قابس باعتبارها الدوافع الحقيقية للبعثة العسكرية. علي المحجوبي، المرجع السابق، الصفحة 65.

سلطات الحماية في تونس، فإنّ تركيز السلطات الفرنسية كان منصبا على تنظيم المؤسسات القيادية أو التنفيذية حتى يتسنى لها السيطرة على البلاد وإخضاعها للسلطات الفرنسية.

وبرزت الرغبة في تهميش المؤسسات السياسية التقليدية خاصة من خلال إعادة توزيع الصلاحيات بطريقة تسمح للمقيم العام بالهيمنة على تسيير دواليب الدولة، رغم الإزدواجية الظاهرة في ممارسة السيادة، وهو ما يبرز جليا من خلال دراسة وضعية كل من الباي والمقيم العام الفرنسي وكذلك الحكومة.

فبالنسبة للباي، وبموجب الفصل الثالث من معاهدة باردو، فإنّ « **حكومة الجمهورية الفرنسية تتعهد بتقديم معاضدتها المستمرة لسمو باي تونس دفعا لكل خطر يهدد شخصه أو ملكه أو يخل براحة أوطانه.** » وبذلك يمكن القول بأن فرنسا قد أقرت ودعمت استمرارية النظام الملكي بتونس.

ورغم أن المعاهدات المبرمة مع الإيالة التونسية لم تكن تنص على تدخل فرنسا في المسائل الدستورية المتعلقة بتوارث العرش الحسيني، إلا أن فرنسا أقرت لنفسها بحق التدخل في تنصيب الباي. فإثر وفاة محمد الصادق باي سنة 1882 تحول بول كامبون، وهو أول مقيم عام لفرنسا بتونس، إلى القصر الملكي لحضور حفل تولية علي باي وأعلن في خطاب ألقاه عن تنصيب الملك باسم الحكومة الفرنسية. ويبدو أن علي باي لم يتمكن من اعتلاء العرش إلا بعد أن قدم وعودا لفرنسا بأن يعمل تحت سلطة المقيم العام الفرنسي بتونس.

وقد اعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر** أن « القبول بالتنصيب باسم الحكومة الفرنسية يقضي، عملا بمبدأ توازي الصيغ والأشكال، بقبول الإقالة أو الخلع باسم الحكومة الفرنسية كذلك. وقد لجأت فرنسا في مناسبات عديدة إلى تهديد الباي بالخلع وذهبت سنة 1943 إلى تنفيذ تهديداتها فخلعت المنصف باي الذي عرف بتعاطفه مع الحركة الوطنية... وقد شكل هذا الخلع خرقا للمعاهدات التي تربط الباي بفرنسا والتي تلتزم فيها فرنسا بمساندة الباي ضد كل خطر يهدد شخصه أو كيان البيت الحسيني.»[1]

أما على مستوى الصلاحيات، فإنّ المقيم العام الفرنسي كان يمارس وصاية فعلية على الاختصاصات الراجعة للباي، وهو ما يبرز من خلال معاهدتي باردو لسنة 1881 والمرسى لسنة 1883. كما أن رئيس الجمهورية الفرنسية أصدر أمرا

---

(1) عبد الفتاح عمر، « الوجيز»، الصفحة 346.

بتاريخ 10 نوفمبر 1884 يتعلق بتوكيل المقيم العام الفرنسي بتونس للموافقة بالنيابة عن دولة فرنسا على الأوامر التي تصدر من الباي. وبذلك يمكن القول بأن سلطة الباي كانت شكلية وأن السلطة الحقيقية كانت بيد المقيم العام الفرنسي بتونس.

ورغم تعدد أصناف الأوامر الصادرة عن الباي، فإنه يبدو أن المصادقة التي يتولاها المقيم العام الفرنسي تشمل جميعها باعتبار عمومية الأحكام الواردة صلب أمر 10 نوفمبر 1884 والمتعلقة بصلاحية المصادقة الراجعة للمقيم العام.

لقد سمح انتصاب الحماية الفرنسية بتونس، وعدم تحمس السلطات الفرنسية إلى إقامة مؤسسات نيابية تمارس الوظيفة التشريعية وتعليق العمل بدستور 1861، إلى تواصل ممارسة الباي للوظيفة التشريعية عبر أوامر علية. ويمكن القول أن انتصاب الحماية الفرنسية بتونس اقترن بتطور على مستوى النظام القانوني للأوامر الصادرة عن الباي بحيث أصبح من الممكن التمييز، ولو بشيء من الصعوبة والتردد، بين الأوامر ذات المحتوى الإداري والأوامر ذات المضمون التشريعي وذلك تحت تأثير تطور الإطار القانوني للأوامر الصادرة من الباي، ولكن أيضا بفعل مساهمة مجلس الدولة الفرنسي.

ويمكن القول أن التمييز بين الأوامر ذات المضمون الإداري وتلك ذات المحتوى التشريعي وقع الإقرار به لأول مرة في مجال الوظيفة العمومية، حيث تمت إعادة النظر في الحصانة المطلقة التي كانت تتمتع بها الأوامر العلية بقطع النظر عن محتواها ومجالات تدخلها، وأصبح بالإمكان إلغاء كل القرارات الصادرة في مادة الوظيفة العمومية بما في ذلك الأوامر الصادرة من الباي. وقد اعتبر الفقيه الفرنسي رونى شابي René Chapus أنها وحدها الأوامر الفردية تكون قابلة للإلغاء بخلاف الأوامر الترتيبية التي تبقى محصنة.

وقد سار في نفس الاتجاه الأستاذ **محمد صالح بن عيسى** الذي كتب أنه، ومنذ 1927 وفي مادة الوظيفة العمومية فحسب، يمكن القول بأن الأوامر الترتيبية هي التي تكتسي الطبيعة التشريعية (والدليل على ذلك أنها محصنة ضد دعوى الإلغاء)، أما الأوامر الفردية الصادرة عن الباي فكانت تعد من قبيل القرارات الإدارية (لذلك فإنها قابلة للإلغاء أمام مجلس الدولة)[1].

---

(1) محمد صالح بن عيسى، « تعريف الأوامر وتصنيفها»، محاضرة ألقيت في الملتقى الذي نظمته الجمعية التونسية للعلوم الإدارية حول الأوامر، منشور صلب المجلة القانونية التونسية، 1984، الصفحة 223.

غير أن أمر 21 سبتمبر 1955 المنظم للسلط العمومية وقتيا جاء مكرسا لتمييز جديد بين الأوامر ذات الصبغة التشريعية (الذي تم وصفه صلب التنظيم المؤقت للسلط بالأمر القانوني)، والأوامر ذات الصبغة الترتيبية والأوامر العادية. وما يلاحظ هو الخصوصية الإجرائية للأوامر ذات الصبغة التشريعية مقارنة بالأوامر الترتيبية والعادية. فقد جاء بالفصل الثاني من الأمر المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط صلب العنوان المتعلق **بالسلطة التشريعية** أن « **كل أمر علي له صبغة تشريعية أي أمر قانوني لا يقع عرضه علينا إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليه ولكي يكون للأمر العلي نافذية في العمل ينبغي أن يحلى بخاتمنا السعيد ويعلن من طرفنا وينشر بالرائد الرسمي.** »

أما الفصل الثالث من الأمر المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط، والمندرج ضمن العنوان الخاص **بالسلطة التنفيذية**، فجاء فيه أن « **كل أمر ذو صبغة ترتيبية أو أمر عادي يجب أن يعرض على طابعنا السعيد بعد إمضائه من الوزير أو الوزراء الذين يهمهم الأمر ومؤشرا من وزيرنا الأكبر رئيس الحكومة.** »

ومن الواضح إذن أن الأوامر ذات الصبغة التشريعية تندرج ضمن ممارسة الباي للوظيفة التشريعية في غياب جهاز أو أجهزة تمثيلية تمارس هذه الوظيفة، أما الأوامر الترتيبية والعادية فإنها تندرج ضمن ممارسته للسلطة التنفيذية. ولئن اعتبر René Chapus أنها وحدها الأوامر العادية تعتبر قرارات إدارية في حين تمثل الأوامر الترتيبية والأوامر التشريعية أعمالا تشريعية، إلا أن هذا الرأي قابل للنقد باعتبار أن التنظيم المؤقت للسلط يخضع الأوامر الترتيبية والعادية إلى نفس النظام الإجرائي على خلاف الأوامر ذات الطبيعة التشريعية.

ونرجح أن الأوامر الترتيبية والأوامر العادية لها نفس الطبيعة القانونية، فهي تندرج ضمن الوظيفة التنفيذية وتعتبر قرارات إدارية، على خلاف الأمر بالنسبة للأوامر التشريعية التي تندرج ضمن ممارسة الباي للوظيفة التشريعية.

ورغم صعوبة التمييز ماديا بين الأوامر التشريعية والأوامر الترتيبية، باعتبار أن لهما نفس الخصوصيات من حيث المحتوى، وفي ظل غياب جهاز تمثيلي يمارس السلطة التشريعية التي تعود ممارستها إلى نفس الجهة المكلفة بممارسة للسلطة التنفيذية، وهي الباي، فان المعيار الوحيد الممكن لتمييز الأوامر التشريعية عن الأوامر الترتيبية هو الاختلاف من حيث إجراءات اتخاذ كل نوع منهما وهو

ما سبق بيانه. لكن ذلك لا يمنع من التأكيد على أن الباي ظل محتكرا لاتخاذ كل أنواع الأوامر سواء كانت تشريعية أو ترتيبية أو عادية وسواء كانت مندرجة ضمن مجال السلطة التنفيذية أو ذات علاقة بالوظيفة التشريعية وهو ما يتماشى مع السلطة المطلقة للباي.

ولكن الأمور سوف تتطور نسبيا مع أمر 3 أوت 1956 المنقح لأمر 1955، والذي بموجبه أصبحت الأوامر الترتيبية والأوامر العادية التي تخضع إلى الإمضاء المجاور من قبل الوزير أو الوزراء المعنيين، تتخذ من قبل الوزير الأكبر رئيس الحكومة. وبذلك، فقد الباي صلاحية اتخاذ الأوامر الترتيبية والعادية التي أصبحت من اختصاص الوزير الأكبر رئيس الحكومة. وبالمقابل احتفظ الباي بصلاحية اتخاذ الأوامر التشريعية.

أما بالنسبة للمقيم العام الفرنسي بتونس فإنه منصب جاءت به معاهدة باردو التي نصت على أن حكومة الجمهورية الفرنسية يمثلها لدى سمو الباي وزير مقيم عام يكون ساهرا على تنفيذ العقدة ويكون الواسطة فيها للحكومة الفرنسية مع السلط التونسية بالنسبة لجميع القضايا المشتركة بين البلدين. ويمكن القول بأن المقيم العام الفرنسي هو موظف سام تعينه الحكومة الفرنسية لتمثيلها لدى الباي.

وقد أشار الأستاذ **عبد الفتاح عمر** إلى أنه يمكن حوصلة صلاحيات المقيم العام في النقاط التالية انطلاقا من أمر 29 افريل 1882 الذي ضبط مشمولات المقيم العام ونظم سير الحماية والمنقح بأمر 10 نوفمبر 1884 وأمر 23 جوان 1885:

1- يعتبر المقيم العام مؤتمنا على سلطة الجمهورية الفرنسية بتونس وتبعا لذلك فهو المسؤول عن المصالح الإدارية سواء تعلق نشاط هاته المصالح بالتونسيين أو بالفرنسيين. وللمقيم العام كذلك صفة القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية في تونس.

2- يؤشر المقيم العام، باسم الحكومة الفرنسية، الأوامر الصادرة عن الباي.

3- يحتكر المقيم العام حق التراسل مع الحكومة الفرنسية علما بأن المراسلة تتم عن طريق وزارة الخارجية.

وبذلك يمكن القول بأن المقيم العام يسهر على سير المؤسسات في تونس تحت الحماية الفرنسية. وقد كتب الأستاذ **رافع بن عاشور** في هذا الاتجاه بأنه « لم يبق إذن من سلطات الباي الأصلية إلا صلاحيات طفيفة وبذلك وقع التطور بالنظام السياسي التونسي من السيادة المزدوجة إلى بسط السيادة الفرنسية بصورة تكاد تكون مطلقة. وقد تحصل المقيم العام بمقتضى الأمر المؤرخ في 10 نوفمبر 1884 على حق المصادقة باسم الحكومة الفرنسية على إصدار وتنفيذ جميع الأوامر التي يصدرها الباي بالبلاد التونسية.»[1]

أخيرا، **وفيما يتعلق بالحكومة**، فإنه من المفيد الإشارة إلى أن تكريسها جاء في إطار الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية تحت مسميات مختلفة وفي مراحل تاريخية متعددة. ولم يكن ذلك عادة لأسباب مبدئية وإنما لأغراض براغماتية تتعلق بالحد من السلطة المطلقة للحكام. غير أن ثنائية السلطة التنفيذية لم تتأكد إلا إثر ارتقاء مصطفى خزندار سنة 1837 إلى منصب الوزير الأكبر وذلك في عهد المشير أحمد باشا. وتغلغلت الثنائية شيئا فشيئا مع تدعيم صلاحيات مصطفى خزندار إلى أن تم سن أمر 27 فيفري 1860 المتعلق بقانون الوزارة الكبرى.

وقد جاء صلب فصله الأول أن « الوزارة الكبرى هي أول الخطط وتحتوي على وزارة العمالة ووزارة الأمور الخارجية ووزارة المال وعلى تحرير المحاسبات والمباشر هو الوزير الأكبر ويلقب بتلك الوزارات ويكون له أعوان ينوبونه في مباشرة خدمة الوزارات المذكورة وتحرير المحاسبات ويلقب نوابه في وزارتي العمالة والخارجية بمستشار الوزارة وفي وزارة المال وهما نائبان بمدير المال ورئيس كتبة الوزارة وفي تحرير المحاسبات برئيس اختبار المحاسبات.»

وقد عمل واضعو أمر 1860 على تنظيم وضبط صلاحيات الوزير الأكبر صلب الفصول 2 و 3 و4 حيث جاء بالفصل الثاني أنه « **على الوزير أن يضع خط يده في سائر المكاتيب التي عرضت علينا للإمضاء ليكون خطه دالا على علمه بالمكتوب المذكور.**»

(1) رافع بن عاشور، « المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي- النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، 2000، الصفحة 74.

ويبدو أن هذا الفصل تم سنه لتمكين مصطفى خزندار من الاطلاع على كل المكاتيب التي تعرض على الباي أكثر من أي غاية أخرى وذلك حتى يتمكن من مزيد توسيع صلاحياته والتغلغل داخل دواليب الدولة.

أما الفصل الثالث فإنه أكد أن « **على الوزير أن يتلقى شكايات الرعية من عمالهم فيما يتعلق بخدمة هذه الوزارة وعليه النظر فيها وتبليغها إلينا وان كانت من غير العامل مما يتعلق بمصالحهم العامة فلا يقبلها إلا على يد عمالهم.** » وبذلك لم تعد هنالك علاقة مباشرة بين الباي ورعاياه في تلقي الشكايات بل أصبح الوزير الأكبر، وهو آنذاك خزندار، بمثابة الوسيط بين الباي ورعيته. كما يمكنه هذا الاختصاص طبعا من « غربلة » الشكايات التي يتم تبليغها إلى الباي من غيرها رغم أن الفصل الثالث يؤكد مبدئيا أن على الوزير الأكبر عليه النظر في الشكايات وتبليغها إلينا، أي إلى الباي.

كما جاء الفصل الرابع مدعما لصلاحيات الوزير الأكبر ومكرسا لسلطته القانونية على أعوانه حيث نص على ما يلي « **ليس لأعوان الوزير أن يتصرفوا في شيء غير مأذون به منه وجميع المتصرفين داخل الوزارة الكبرى مطالبون بما ينشا في تصرفهم أن خالفوا الإذن أو تعدوا واجباتهم.** » وبذلك يمكن القول أن أمر 1860 جاء على مقاس مصطفى خزندار لتكريس ولإضفاء «الصبغة الشرعية» على الممارسة العملية.

ولم يغير دستور 1861 بصورة جذرية من هذا التنظيم الثنائي للسلطة التنفيذية غير أنّه من المفارقات أنه لم يتعرض صراحة إلى خطة الوزير الأكبر ولكنه اعتبر، صلب فصله 19، بأن الوزارة هي أول الخطط في الدولة. ويمكن القول أن التجديد الذي جاء به دستور 1861 فيما يتعلق بثنائية السلطة التنفيذية أنه أقرّ بالمسؤولية المزدوجة للوزراء أمام الملك، ولكن كذلك أمام المجلس الأكبر حيث جاء بالفصل 20 من الدستور أن « الوزراء يتصرفون عن إذن الملك وهم المسؤولون له والمسؤولون من المجلس الأكبر.»

وإثر انتصاب الحماية الفرنسية بتونس، تواصل العمل بنظام الثنائية رغم أن السلطة الفعلية كانت بيد المقيم العام الفرنسي. وقد أشار الأستاذ **عبد الفتاح عمر** إلى أن الحكومة أصبحت تسمى، إثر انتصاب الحماية الفرنسية، بتونس « مجلس الوزراء ورؤساء المصالح» لأنها كانت تضم إلى جانب الوزراء أهم رؤساء

المصالح الإدارية وبذلك يمكن القول بأنها تجمع، في نفس الوقت، الجانبين الإداري والسياسي. وبقي الأمر كذلك إلى حدود سنة 1945.

وقد كانت رئاسة مجلس الوزراء من اختصاص المقيم العام الفرنسي. وإضافة إلى الوزراء التونسيين، كان هذا المجلس يضم ثمانية موظفين فرنسيين سامين وكان يجتمع بناء على جدول أعمال يعده الكاتب العام للحكومة وهو موظف فرنسي سام يشغل خطة محورية في الإدارة التونسية.

وبموجب أمر 17 فيفري 1945، أصبح مجلس الوزراء ورؤساء المصالح يسمى مجلس الوزراء فقط وتم التخلي عن مكوناته الإدارية التي كانت تحجب طابعه الحكومي. ورغم ذلك بقي التمثيل التونسي أقليا صلب مجلس الوزراء. وبموجب أمر 7 أوت 1947، وقعت إعادة النظر في تركيبة مجلس الوزراء وامتداد صلاحياته وأصبح يتكون من ستة أعضاء فرنسيين وستة أعضاء تونسيين من بينهم الوزير الأول، غير أن رئاسة المجلس ظلت تعود للمقيم العام الفرنسي.

وقد أشار الأستاذ **عبد الفتاح عمر** إلى أن أمر أوت 1947، ولئن أسند صلب فصله الأول إلى مجلس الوزراء اختصاص تحديد وإدارة توجه النشاط العام لحكومة المملكة بموافقة الباي، فإنه أنشأ، إلى جانب مجلس الوزراء، مجلسا آخر تمت تسميته بمجلس ديوان يتألف من سبعة أعضاء فرنسيين وخمسة أعضاء تونسيين وكانوا جميعهم مكلفين بمساعدة الوزير الأول التونسي بالنظر في الشؤون الإدارية.

ومن المفارقات أن هذا المجلس المكلف بمتابعة الشؤون الإدارية للإيالة، تحت سلطة الوزير الأول التونسي، يتكون من أغلبية من الأعضاء الفرنسيين مما يؤكد أن سلطات الحماية كانت حريصة على أن تكون السلطة الفعلية بين يدي الفرنسيين حتى عندما يتعلق الأمر بالمسائل الإدارية.

كما أن إنشاء مجلس الديوان، ولئن كانت الغاية الظاهرية من إحداثه هي تمكين التونسيين من هامش أكبر من المساهمة في تصريف شؤون المملكة، إلا أن ذلك لا يجب أن يخفي أن تلك المشاركة تهم الشؤون الإدارية أساسا، فحكم البلاد ظل بين يدي المقيم العام الفرنسي بوصفه رئيس مجلس الوزراء.

وقد كتب الأستاذ **عبد الفتاح عمر** في هذا الاتجاه ما يلي «وهكذا كان هنالك مجلس للوزراء يرأسه المقيم العام وهو مكلف بحكم البلاد، ومجلس للديوان يرأسه الوزير الأول وهو مكلف بإدارة البلاد.»

غير أنه ومع سنة 1951 بدأت الأمور في التغير حيث حذفت ثنائية المجالس بموجب أمر 8 فيفري 1951 الذي جاء في مادته الأولى أن « مجلس الوزراء يحدد ويدير ، بموافقة الباي، توجه النشاط العام للحكومة». كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أن « مجلس الوزراء هو، بالإضافة إلى ذلك، هيكل يعمل فيه معا الوزراء والمديرون المندوبون، لتسيير الشؤون الإدارية، ويمكن لكل عضو من أعضاء المجلس عرض أهم الشؤون الراجعة إليه بالنظر على المجلس.»

غير أن أهم تجديد جاء به أمر 1951 هو أنه أسند، لأول مرة منذ انتصاب الحماية الفرنسية بتونس، رئاسة مجلس الوزراء إلى وزير أول تونسي. كما تم إقرار التساوي بين التونسيين والفرنسيين في تركيبة المجلس وهو ما كان يشكل حدا للسلطة الفرنسية في تونس لم يقبل به المقيم العام الفرنسي إلا مقابل إنشاء لجنة عليا يتشاور فيها مع الحكومة التونسية عند وقوع أحداث خطيرة من شأنها أن تخل بالمسؤوليات السامية الناتجة عن المعاهدات وأن تؤثر على إدارة المملكة.

وتتخذ اللجنة العليا التدابير التي تستوجبها الظروف الاستثنائية وبذلك يمكن القول أنه تم تحصين نظام الحماية الفرنسية بتونس القائم على جملة من المعاهدات المبرمة بين الإيالة التونسية والحكومة الفرنسية. ورغم تسارع الأحداث وإحداث مجلس وزراء الحكومة التونسية بموجب أمر 4 مارس 1954 فإن مقاومة الاستعمار الفرنسي تواصلت بل تدعمت بفضل إنجازات الحركة الوطنية.

إن هذا التحول الذي شهده الحكم الفرنسي في تونس لم يكن من قبيل الصدفة أو القناعة بأهمية مزيد تشريك الطرف التونسي في حكم بلاده، وإنما كانت هنالك عوامل موضوعية وضغوطات داخلية وأخرى دولية ساهمت في التسريع بهذا التطور.

فعلى المستوى الداخلي نلاحظ أن الضغط الداخلي على الحكومة الفرنسية ما فتئ يتدعم، وهو ما سيتبلور لاحقا وبصورة واضحة من خلال جملة من القرائن المتضافرة.

تتمثل **القرينة الأولى** فيما جاء في خطاب محمد الأمين باشا باي في عيد الجلوس يوم 15 ماي 1951 من أنه:

«وأن الظروف العصيبة التي اجتازها العالم والنزاعات التي يتخبط فيها والاتجاهات المتعاكسة التي تكتسح قواه قد جعلتنا نشعر بشدة وطأتها عندما تنعكس على مملكتنا العزيزة ولقد اثبت الماضي القريب أن الدول المولى عليها هي كسواها من الدول الحرة لا تستطيع البقاء في عزلتها كما كان فيما مضى حتى ولو شاءت ذلك ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا الشعب (وليس الرعية) الذي ساهم بكل ما في طاقته للقضاء على عوامل الطغيان وابلي البلاء الحسن في الدفاع عن الحرية البشرية ومناصرة العدل من حقه أن يستنشق نسيم الحرية وان يرتوي من مناهل العدل وان يتمتع بحقوقه الفردية والجماعية وان يعيش في اطمئنان موفور الكرامة في كنف السيادة القومية الكاملة ليصبح كل فرد منه مؤمنا، في قرارة نفسه، بأن له ما لغيره من مواطني الأمم الديمقراطية التي شاركت في إنقاذ البشرية من الاستعباد وعليه ما عليهم.»

ويضيف نفس الخطاب ما يلي :

« ولقد عملنا لإقرار هاته الحقائق فجاء تصريحنا بوجوب إدخال الإصلاحات الجوهرية المتأكدة على نظام الحكم القائم في هاته البلاد وسلكنا سبيل التفاوض في معالجة المشاكل الناجمة من التعاقد المبرم بين دولتنا والجمهورية الفرنسية فألفنا لهذا الغرض الوزارة الحالية التي منحناها ثقتنا فكان من أول أعمالها التحويرات التي أصدرنا في شانها أوامرنا العلية بتاريخ الثاني من جمادى من هذا العام وهي مرحلة أولية عزمنا على اجتيازها إلى مرحلة أخرى تتناول في آن واحد تعديل أداة التنفيذ وكيفية تركيزها على قاعدة تمثيل شعبنا في تشكيلات منتخبة وتحديد اختصاصات هاته التشكيلات.»(1)

أما **القرينة الثانية** فتتمثل فيما جاء في وثيقة التأسيس للجنة العمل للضمانات الدستورية المؤرخة في 12 ماي 1951 من أنه « نظرا لكون نظام الحكم الحالي الناتج عن الحماية هو نظام استبدادي مفروض على الشعب يجعل السلطة المطلقة لحكومة غير مسؤولة.» لذلك فإنه من بين المطالب التي كانت تتبلور

(1) عبد الفتاح عمر وقيس سعيد، « نصوص ووثائق سياسية تونسية»، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1987، الصفحة 88-89.

بصورة جدية في تلك المرحلة من تاريخ البلاد هو إصلاح المؤسسات الناتجة عن الحماية وتكريس الضمانات الدستورية الديمقراطية.

أما على الصعيد الدولي فإن الوضع العام قد تغير إثر الحرب العالمية الثانية، وبدأت الضغوط تتزايد على الدول الاستعمارية من قبل حركات التحرر الوطني خاصة مع حصول بعض الدول على استقلالها وبروز مبادئ جديدة تحكم العلاقات الدولية لعل من أهمها حق الشعوب في تقرير مصيرها واختيار حكوماتها وأنظمتها السياسية والاقتصادية وذلك بموجب ميثاق الأمم المتحدة الذي تم إمضاؤه في سان فرانسيسكو بالولايات المتحدة الأمريكية في 26 جوان 1945 ودخل حيز النفاذ في 24 أكتوبر من نفس السنة. ومن بين الدول المصادقة على الميثاق نجد الجمهورية الفرنسية.

الفقرة الثانية | التنظم المؤقت للسلط العمومية لسنة 1955

يعتبر التنظيم المؤقت للسلط من المسائل الهامّة والشائكة خاصّة وأنّه يندرج ضمن ما يعرف بالقانون الدستوري «الاستثنائي» أو القانون الدستوري للأزمات. وقد عرفت تونس خلال تاريخها الدستوري تجربة اتّخاذ تنظيم مؤقت للسلط بموجب الأمر العلي المؤرّخ في 3 صفر الخير 1375 الموافق لـ 21 سبتمبر 1955 يتعلّق بالنظام الوقتي للسلط العموميّة.

ولم يتردّد بعض الفقهاء في تونس في القول بأنّ هذا الأمر العلي يعدّ بمثابة « الدستور المؤقت للدولة التونسيّة»(1) رغم أنّه اقتصر على 25 فصلا مقسمة إلى أربعة عناوين وهي:

العنوان الأوّل: السلطة التشريعيّة (فصل واحد).

العنوان الثاني: السلطة التنفيذيّة.

العنوان الثالث: السلطة القضائية

العنوان الرّابع: أحكام عامّة.

---

(1) رافع بن عاشور، «المؤسسات والنظام السياسي بتونس» (الإطار التاريخي – النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، سلسلة علوم قانونيّة، 2000، ص. 82.

ففيما يتعلّق أوّلا **بالسلطة التشريعيّة**، نلاحظ أنّه تمّ تخصيصها بفصل وحيد وهو الفصل 2 الذي جاء فيه « **كلّ أمر علي له صبغة تشريعيّة أي أمر قانوني لا يقع عرضه علينا إلاّ بعد موافقة مجلس الوزراء عليه ولكي يكون للأمر العلي نافذية في العمل ينبغي أن يحلّى بخاتمنا السعيد ويعلن من طرفنا وينشر بالرّائد الرّسمي**».

وواضح من خلال هذا الفصل الوحيد المخصّص للسلطة التشريعيّة صلب أمر 1955 أن وظيفة سن القواعد التي لها صبغة تشريعيّة، ولئن بقيت بيد الباي شكليّا، فإن اختصاصه في هذا المجال أصبح مقيّدا بموافقة مجلس الوزراء وهو هيئة جماعيّة وتداوليّة ممّا يكسب النص بعض خصائص القواعد التشريعيّة المتعارف عليها رغم أنّ مجلس الوزراء ليس هيئة تمثيليّة.

وتجدر الإشارة، كما ذهب إلى ذلك جانب من الفقهاء في تونس، بأن «الأمر» Le décret يعتبر النص المؤذن بميلاد القانون الوضعي التونسي الحديث. فهو، ولئن كان يعبّر فقط عن الإرادة المنفردة لصاحب السيادة، فإنّه يمثل نصّا ساميا يتميّز «بالعلويّة» ولا يرتبط شكليّا بالمنظومة القانونية السابقة القائمة على أساس تطبيق قواعد الشريعة الإسلاميّة.[1]

وقد ظلّ الأمر المصدر الأوّل والأهم للتشريع إلى حدود ظهور صنف «القانون» La loi بعد انتخاب أوّل برلمان تونسي على أساس دستور 1959. غير أن بروز القانون كمصدر أساسي للقانون الوضعي التونسي لم يمنع من تواصل احتلال الأوامر مكانة متميزة صلب المنظومة القانونية التونسية سواء في ظل دستور 1959 أو كذلك في ظل الدستور الحالي، وتكفي الإشارة في هذا الإطار إلى أهمية الأوامر الترتيبية المستقلة منها أو شبه المستقلة والتي تحتل مكانة تكاد تكون موازية للقوانين صلب المنظومة القانونية الهرمية هذا فضلا عن كونها لا تختلف ماديا بصورة جوهرية عن القوانين.

وقد ظلّ الباي يتدخّل في وظيفة سنّ الأوامر بمختلف أنواعها (الأوامر التي لها صبغة تشريعيّة وكذلك الأوامر ذات المحتوى الإداري) إلى حدود صدور

(1) Néji Baccouche, « Du faqih au juriste : l'étatisation du droit en Tunisie », contribution dans un colloque organisé à Limoges, octobre 2012, Sana Derouiche Ben Achour, « Aux sources du droit moderne tunisien : la législation tunisienne en période coloniale », Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, FSJPST, 1996, p. 9 et 21.

أمر 3 أوت 1956 والذي بموجبه لم يعد الباي يتدخل في سنّ الأوامر الإداريّة (الترتيبيّة منها والعادية أي غير الترتيبية) وأصبح هذا الاختصاص يعود إلى الوزير الأوّل رئيس مجلس الوزراء[1]، وهو ما مثل نهاية احتكار الباي لصلاحية سن القواعد القانونيّة[2] كما كان مؤذنا بزوال النظام الملكي الذي لم يعد يسيطر على وظيفة التشريع وهي وظيفة أساسية في الإيالة.

أمّا فيما يتعلّق **ثانيا بالسلطة التنفيذيّة**، فقد خصّها أمر 1955 بالفصول من 3 إلى 20 مقسّمة إلى خمسة أبواب وهي:

الباب الأوّل: مبادئ عامّة.

الباب الثاني: مجلس الوزراء.

الباب الثالث: الوزير الأكبر رئيس مجلس الوزراء.

الباب الرّابع: الوزراء.

الباب الخامس: الإدارة الجهويّة.

ويبدو من خلال هذه الأحكام أنّ أمر 1955 جعل من الوزير الأكبر، رئيس مجلس الوزراء، قطب السلطة التنفيذيّة.

فالإدارة العامّة للمملكة تباشر تحت سلطة الوزير الأكبر رئيس مجلس الوزراء من قبل:

1 - رئاسة الحكومة.

2- إدارة مركزيّة تشمل مختلف الوزارات.

3- إدارة جهويّة.

هذا إضافة إلى اختصاصات أخرى للوزير الأكبر، رئيس مجلس الوزراء، في مجال سنّ القواعد القانونيّة (الفصل 3) والذي جاء فيه:

---

(1) ومن المفارقات أنّه بعد 10 أيّام فقط أي في 13 أوت 1956 صدرت مجلة الأحوال الشخصيّة التي تعتبر إلى اليوم « الدستور المدني أو الاجتماعي» للبلاد التونسيّة.

(2) Mootez Gargouri, « Le recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires », in L'évolution contrastée du recours pour excès de pouvoir, Actes du colloque organisé par le département de droit public, Publications de l'école doctorale de la FDS, n° 1, 2010, p. 244.

« كلّ أمر ذو صبغة ترتيبيّة أو أمر عادي يجب أن يعرض على طابعنا السعيد (الباي) بعد إمضائه من الوزير أو الوزراء الذين يهمّهم الأمر ومؤشّرا من وزيرنا الأكبر رئيس الحكومة».

وعموما فإنّ الوزير الأكبر، رئيس مجلس الوزراء، هو الذي يتولّى تنسيق عمل عموم الوزارات (الفصل 9)، وهو الذي يعرض الأوامر العليّة والنصوص الواجب عرضها على طابع الباي، وهو الذي يعد برنامج النمو الاقتصادي والاجتماعي بمعاضدة الوزراء، وهو الذي يسهر على تطبيقه (الفصل 9).

أمّا بالنسبة لمجلس الوزراء، فإنّه يكون هيكلا جماعيّا ومتضامنا يجتمع برئاسة الوزير الأكبر وذلك بدون حضور الباي (الفصل 7). وقد أكّد الفصل 4 من الأمر أن **« وزراءنا مسؤولون لدينا بصفة فرديّة فيما يهمّ تسيير وزارتهم وبصفة مشتركة على الاتّجاه السياسي العام للحكومة»**.

وعموما فإنّ الاتّجاه صلب السلطة التنفيذيّة هو الإبقاء على صلاحيّات «شكليّة» للباي، في مقابل تدعيم صلاحيّات مجلس الوزراء كهيئة جماعيّة ولكن وخاصّة الوزير الأكبر، رئيس مجلس الوزراء، الذي أصبح يتحكّم في السلطة التنفيذيّة. وقد تمّ إلحاق الإدارة الجهويّة بالسلطة التنفيذيّة، وهو أمر يبدو منطقيا بالنظر إلى أنّ هذه الإدارة هي امتداد للسلطة المركزيّة باعتبار أنّ الفصل 19 من أمر 1955 أكّد على ما يلي « يقوم بتسيير شؤون الإدارة الجهويّة، تحت سلطة وزير الداخليّة مباشرة، العمّال والكواهي والخلفاء».

ومن أهمّ الصلاحيّات المسندة للإدارة الجهويّة بمختلف مكوّناتها:

1- تنسيق أشغال المصالح الجهويّة أو المحلية لمختلف المناطق الوزاريّة.

2- المحافظة على الأمن العام بمناطقهم وذلك بالتصرّف في القوات المعدّة لهذا الغرض.

أمّا فيما يخصّ **السلطة القضائيّة**، فإنّ أمر 1955 لم يأت بالجديد باعتبار أنّه حافظ على نفس التنظيم القضائي الذي كان معمولا به عند حصول البلاد على استقلالها الداخلي.

ورغم صبغته الوقتيّة والاستثنائيّة، فإنّ التنظيم المؤقت للسلط العموميّة الصادر سنة 1955 تضمن عديد الأحكام المهمّة والتي مثلت منعرجا في الممارسة

السلطويّة حيث برزت بوادر تراجع سلطة الباي والمؤسسة الملكيّة إجمالا خاصّة وأن هذا الأمر جاء إثر حصول البلاد على الاستقلال الداخلي بموجب اتفاقيّات 3 جوان 1955 إثر مجهودات الحركة الوطنيّة.

وقد ظل العمل قائما بأمر 21 سبتمبر 1955 إلى حين إعلان قيام الجمهورية في 25 جويلية 1957. في الأثناء تحصلت البلاد التونسية على استقلالها التام في 20 مارس 1956. وقد تم قبول تونس كعضو بمنظمة الأمم المتحدة، بناء على توصية من مجلس الأمن بتاريخ 26 جويلية 1956، وبموجب قرار صادر عن الجمعية العامة في 12 نوفمبر 1956 [1].

وقد أثرت الخيارات التي تمّ اعتمادها صلب هذا الأمر إلى جانب إصدار مجلة الأحوال الشخصيّة في 3 أوت 1956 وكذلك الممارسة السياسية بين 25 جويلية 1957، تاريخ إعلان النظام الجمهوري، و31 ماي 1959، على واضعي دستور 1959 الذين، وبعد إلغاء النظام الملكي وإعلان الجمهوريّة في 25 جويلية 1957، قاموا بإعداد والمصادقة على دستور 1 جوان 1959 الذي أنهى العمل بأمر 1955 [2].

الفقرة الثالثة	وضع دستور غرة جوان 1959

يعتبر وضع دستور 1959 حدثا مهما في التاريخ السياسي الحديث للبلاد التونسية. وسوف نتعرض تباعا إلى ملابسات وضع الدستور في مرحلة أولى (1) ثم إلى أهم الخيارات الأصلية التي قام عليها الدستور في مرحلة ثانية(2). وأخيرا مختلف التعديلات التي تعرض لها الدستور(3).

(1) Selon la décision de l’assemblée générale des Nations Unies, « ayant reçu la communication du Conseil de sécurité en date du 26 juillet 1956, recommandant l’admission de la Tunisie à l’Organisation des Nations Unies. Ayant examiné la demande d’admission de la Tunisie.
Décide d’admettre la Tunisie à l’Organisation des Nations Unies.
574 ème séance plénière, 12 novembre 1956. »
Documents officiels des Nations Unies, http:// www. Un.org / fr / documents view-doc.asp.

(2) جاء بالفصل 23 من أمر سبتمبر 1955 المنظم للسلط العمومية انه « يبطل العمل بالأحكام السابقة ابتداء من دخول الدستور في حيز العمل.»

1 ـ ملابسات وضع الدستور

مثل أمر 29 ديسمبر 1955 المتعلّق بإحداث مجلس قومي تأسيسي منعرجا حاسما في التاريخ السياسي والدستوري التونسي الحديث حيث قام الباي بدعوة الناخبين لانتخاب مجلس تأسيسي في 8 أفريل 1956 بالاقتراع العام (دون مشاركة المرأة) الحر والمباشر. وقد كان هذا الأمر العلي منطلقا أو شرارة لقيام النظام الجمهوري في 25 جويلية 1957 وإلغاء النظام الملكي الذي فقد مشروعيته ومبررات بقائه وأصبح مثل الرجل المريض الذي ينتظر حلول أجله.

أمر علي مؤرخ في 14 جمادى الأولى 1375 (29 ديسمبر 1955) يتعلق باحداث مجلس قومي تأسيسي

الحمد لله،

من عبد الله سبحانه المتوكل عليه المفوض جميع الامور إليه محمد الأمين باشا باي صاحب المملكة التونسية سدد الله تعالى أعماله وبلغه آماله إلى من يقف على امرنا هذا من الخاصة والعامة.

أما بعد،

فانه عملا بما جاء به خطابنا للعرش المؤرخ في 18 شعبان 1370 (15 ماي 1951)

وحيث أن الوقت قد حان لمنح مملكتنا دستورا يحدد نظام السلط ويسير مختلف دواليب وحقوق المواطنين وواجباتهم.

وحيث أنه يتجه تمكين شعبنا من المشاركة مشاركة فعلية وبواسطة ممثليه المنتخبين في اعداد القوانين الاساسية للبلاد.

وبعد الرأي الذي أبداه مجلس الوزراء.

وبناء على ما طلبه وزيرنا الأكبر رئيس الحكومة أصدرنا أمرنا هذا بما يأتي:

الفصل الاول

يقع استدعاء مجلس قومي تأسيسي ليوم الأحد 26 شعبان 1375 (8 افريل 1956) لسن دستور مملكتنا.

الفصل الثاني

يقع انتخاب المجلس القومي التأسيسي حسب الاقتراع العام المباشر السري طبق شروط يضبطها قانون انتخابي يصدر فيما بعد.

الفصل الثالث

يختم الدستور الموضوع من قبل المجلس بخاتمنا السعيد ويصدر كدستور لمملكتنا.

الفصل الرابع

وزيرنا الأكبر ووزيرنا للداخلية مكلفان، كل فيما يخصه، بإجراء العمل بأمرنا هذا.

وختم في 14 جمادى الأولى 1375 (29 ديسمبر 1955)

الوزير الأكبر رئيس الحكومة الطاهر بن عمار

ويبدو أنّ إنشاء مجلس قومي تأسيسي كان أمرا مفروضا على الباي، خاصّة وأنّه جاء إثر حصول البلاد على استقلالها الداخلي، وكان الهدف منه تمكين المملكة من دستور يحكم سير مؤسسات الدولة والحدّ من سلطات الباي المطلقة. لذلك فإنّ أمر 1955 ولد ظاهريا على الأقل من رحم النظام الملكي وجاء لوضع دستور للمملكة التونسيّة. أي أن سلطة المجلس القومي التأسيسي لم تكن عند إنشائه سلطة مطلقة، وإنّما سلطة مقيّدة بالنظام الملكي باعتبار أن الأمر المنشئ لهذا المجلس كلفه بوضع دستور للمملكة التونسية.

وفي هذا الإطار أكّد الأستاذ **عبد الفتاح عمر** أنّ السلطة التأسيسيّة المقيدة يمكن أن تتحوّل إلى سلطة تأسيسيّة أصليّة وقدّم مثالا على ذلك تونس. فقد جاء بالأمر العلي المؤرّخ في 29 ديسمبر 1955 المتعلّق بإحداث المجلس القومي التأسيسي أنّه حان الوقت لوضع دستور للمملكة، وهذا يعني أنّ المجلس القومي التأسيسي لم يكن يتمتّع بسلطة تأسيسيّة أصليّة بل أنّ سلطته كانت مقيّدة بالإطار الملكي المحدّد سلفا، كما أنّها كانت محدودة ذلك أنّه كان من المفروض أن يكون إقرار الدستور مرتبطا بموافقة الملك الذي سوف يتولى ختمه بخاتمه السعيد طبقا لما جاء بالأمر المنشئ للمجلس.

وبالإضافة إلى هذه الحدود القانونيّة فإنّ المجلس القومي التأسيسي كان مقيّدا كذلك على المستوى السياسي. فقد طالب الحزب الحر الدستوري

التونسي آنذاك بمناسبة المؤتمر الذي عقده بصفاقس بين 15 و19 نوفمبر 1955 بإقامة ملكيّة دستوريّة.

كما أنّ الجبهة الوطنيّة التي تكوّنت بين الحزب الحر الدستوري التونسي وبعض المنظمات الاجتماعيّة قبيل انتخاب المجلس نادت في حملتها الانتخابيّة بالملكيّة الدستوريّة. فالسلطة التأسيسيّة كانت إذن مشروطة وكان الشرط مقبولا ظاهريا من قبل الجميع بما في ذلك قيادات وأنصار الحزب الحر الدستوري التونسي.

ولكن ذلك لم يحل بفضل تحول الأوضاع دون انقلاب وتحول السلطة التأسيسيّة المقيدة إلى سلطة غير مقيّدة، أي سلطة أصليّة، فقد أطاح المجلس القومي التأسيسي في 25 جويلية 1957 بالنظام الملكي وأعلن الجمهوريّة وبذلك فقد كسّر القيد الذي يحدّ من سلطته وأصبح سلطة أولى غير مشروطة[1] مكلفة بصورة أصلية حرة وغير مقيدة ولا مشروطة بوضع دستور للجمهورية التي تولى أعضاء المجلس القومي التأسيسي الإعلان عن قيامها بمقتضى ما لهم من نفوذ كامل مستمد من الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات .

قرار المجلس القومي التأسيسي في إعلان الجمهورية

25 جويلية 1957

نحن نواب الأمة التونسية أعضاء المجلس القومي التأسيسي بمقتضى ما لنا من نفوذ كامل مستمد من الشعب.

وتدعيما لأركان استقلال الدولة وسيادة الشعب وسيرا في طريق النظام الديمقراطي الذي هو وجهة المجلس في تسطير الدستور.

نتخذ باسم الشعب القرار التالي النافذ المفعول حالا :

أولا- نلغي النظام الملكي إلغاء تاما،

ثانيا- نعلن أن تونس دولة جمهورية،

ثالثا نكلف رئيس الحكومة السيد الحبيب بورقيبة بمهام رئاسة الدولة على حالها الحاضر ريثما يدخل الدستور في حيز التطبيق ونطلق عليه لقب رئيس الجمهورية التونسية.

(1) عبد الفتاح عمر، «الوجيز»، ص. 206-207.

منطلق تعريفها، عمليّة تعويض شرعيّة سابقة مهترئة بشرعيّة جديدة ملائمة للوضع الجديد.

إن الحديث عن الشرعية القائمة في ظل مرحلة تأسيسية جديدة قد يبدو صعبا، خاصة وأن الجميع كان مدركا بأن النظام الملكي لم يكن قائما على شرعية حقيقية، وإنما هي شرعية شكلية تخفي وراءها نظاما استبداديا وملكية مطلقة لا تقر بالحقوق والحريات الدنيا. فهي إذن ليست بالشرعية الحقيقية القائمة على احترام القانون والالتزام بأحكامه وضوابطه.

ومن جهة ثانية، كان إعلان الجمهوريّة مؤذنا بميلاد شرعيّة قانونيّة/ دستوريّة جديدة في قطيعة تامّة مع النظام الملكي. ويمكن القول بأن إعداد دستور للجمهوريّة تمّ بناء على هذا الإعلان. فقبل إعلان الجمهوريّة، قام المجلس التأسيسي بإعداد دستور للنظام الملكي مثلما نصّ على ذلك الأمر المنشئ له، غير أنّ إعلان الجمهوريّة الذي يمكن أن نعتبره إعلانا ذا طبيعة مزدوجة قانونيّة/ سياسيّة مثل إطارا قانونيّا وسياسيّا لنشأة شرعيّة جديدة ذات صبغة دستوريّة تأسيسيّة. فهو نص مؤسس أو منشئ مستند إلى مشروعيّة شعبيّة لا يمكن التشكيك فيها باعتبار أنّه قام باقتلاع منظومة ميتة بطبيعتها، وهي المنظومة الملكيّة، وتعويضها بالنظام الجمهوري.

وقد أعدّ المجلس القومي التأسيسي، بناء على إعلان الجمهوريّة، دستورا للجمهوريّة التونسيّة قام على جملة من الثوابت التي لم تصمد أمام الهزات السياسيّة ممّا أدّى إلى تشويه الدستور وتطويع أحكامه والمساس بثوابته حتى أن جانبا من السياسيين، ومن رجال القانون، اعتبروا أن دستور 1959 كان من أسباب قيام النظام الدكتاتوري في بلادنا بالنظر خاصة إلى طبيعة النظام السياسي الذي تم الاختيار عليه بإيعاز من الزعيم بورقيبة وهو النظام الرئاسي.

ورغم أن هذا الرأي قابل للنقد، إلا أن فيه جانبا من الوجاهة خاصة وأن التلاعب بالأحكام الدستورية وتلاحق الفتاوى ذات الظاهر الدستوري والباطن السياسي كان لها تأثير ملموس على تناسق وتناغم أحكام الدستور الذي فقد شيئا فشيئا ملامحه الأصلية واتجه نحو تكريس نظام رئاسوي يهيمن فيه رئيس الجمهورية على جميع السلط في الدولة، هذا فضلا عن إفراغ الأحكام الدستورية المتصلة بالحقوق والحريات، رغم أهميتها، من محتواها بفعل الممارسة السياسية المعادية لقيم الحرية والكرامة والمساواة وتهميش دور السلط المضادة.

رابعا- نكلف الحكومة بتنفيذ هذا القرار وباتخاذ التدابير اللازمة لصيانة النظام الجمهوري كما نكلف كلا من رئيس المجلس والأمين العام لمكتب المجلس والحكومة بإبلاغ هذا القرار إلى الخاص والعام.

أصدرناه في قصر المجلس بباردو

يوم الخميس 26 ذي الحجة سنة 1376

وفي 25 جويلية 1957

على الساعة السادسة مساء

جلولي فارس

رئيس المجلس القومي التأسيسي

وبقطع النظر عن مدى شرعيّة ما قام به المجلس القومي التأسيسي، فإنّه، وكما أكّد على ذلك العميد **عبد الفتاح عمر**،... « يشكل أوّل مجلس وطني منتخب مباشرة من قبل الشعب فكان له من المشروعيّة ما سمح له بإقرار مبدأ سيادة الشعب وما مكنه من الإطاحة بالنظام الملكي ومن إحلال النظام الجمهوري محله»[1].

غير أن الأستاذ **عبد الفتاح عمر** شكّك في مدى شرعيّة ما قام به المجلس حيث أكّد أنّ ... « فإن كانت مشروعيّة إعلان الجمهوريّة لا تثير الجدل أصلا فإنّ شرعيّته هي لا محالة محدودة جدّا ذلك أن المجلس يخضع قانونا للنصوص التي أحدث بمقتضاها وأن انتخاب أعضاء المجلس انتخابا شعبيّا مباشرا لا يبرّر قانونيّا تجاوز الركيزة القانونيّة التي ينبني عليها إقرار المجلس لمبدأ سيادة الشعب واستناده إليه لا يكفي وحده لإزاحة القواعد القانونيّة لأنّ تكريس سيادة الشعب لا يقتضي ضرورة الإطاحة بالنظام الملكي»[2]. غير أنّ رأي الأستاذ **عبد الفتاح عمر**، على وجاهته، يستدعي إبداء الملاحظات التالية :

فمن جهة أولى يصعب في وضعيّة التأسيس الاستثنائية بجميع المقاييس الحديث عن شرعيّة قائمة باعتبار أن عمليّة التأسيس هي في حدّ ذاتها، ومن

(1) عبد الفتاح عمر، «تقرير تمهيدي»، أعمال ملتقى المجلس القومي التأسيسي، 29-30-31 ماي 1984»، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1986، ص. 22.
(2) المرجع السابق، ص. 82.

يقوم الدستور على بنية متكاملة، فهو ليس مجموعة «متناثرة» من القواعد والمبادئ، وإنّما هو بناء قانوني ومؤسساتي يعكس تصوّرا لعلاقة الحاكم بالمحكوم وعلاقة مختلف مؤسسات السلطة إضافة إلى تصور لطبيعة العقد الاجتماعي ومحتواه والذي يربط بين مختلف أفراد المجتمع على تنوعهم.

ويعتبر دستور 1959 مثالا للدساتير الموجزة والواضحة والقائمة على بنية قانونيّة ومؤسساتيّة وإجرائية واضحة في إطار نظام سياسي يغلب عليه التوازن، رغم أن ذلك لم يترجم على المستوى الفعلي بسبب طبيعة المنظومة الحزبيّة وانحرافات الممارسة السياسيّة، وكذلك بفعل تعدّد التعديلات الدستوريّة التي لم تكن تُمليها دائما رغبة في التطوير ومواكبة المتغيّرات الاجتماعيّة والسياسيّة، وإنّما كانت أحيانا مطية للحكام قصد إحكام سيطرتهم على دواليب الحكم بعيدا عن فكرة استبطان القواعد الدستوريّة من قبل المجتمع وكذلك بعيدا عن قيام الدستور بوظائفه الجوهريّة المتمثلة في تأسيس السلطة والحدّ منها بالقدر الذي يكون مناسبا لحماية الحقوق والحريات في مجتمع تكون فيه فكرة الحرية هي منطلق كل تأطير للظاهرة السياسيّة.

2- أهم الخيارات الأصلية للدستور

جاء دستور 1959 وليد ثلاث سنوات من النقاشات الثرية، وأحيانا الحادة، بين أعضاء المجلس القومي التأسيسي رغم انتماء أغلبهم إن لم نقل جميعهم إلى نفس الحساسية السياسية بفعل النتائج المترتبة عن انتخاب أعضاء المجلس القومي التأسيسي حيث فازت قائمات الجبهة القومية بجميع المقاعد في حين لم تتمكن قائمات الحزب الشيوعي آنذاك من الفوز بأي مقعد رغم أن هذا الحزب كان يمثل المنافس الوحيد لقائمات الجبهة القومية.

وقد اتّسمت النقاشات صلب المجلس التأسيسي بطابعها الجاد وصراحتها البينة وبتغليب روح المسؤوليّة[1] رغم أنها اقترنت أحيانا بأحداث خطيرة مثل الصراع اليوسفي-البورقيبي وقضية الاستقلال التام والقضية الجزائرية.

ويمكن حوصلة الخيارات التي جاء بها دستور 1959 في النقاط التالية:

---

(1) مصطفى الفيلالي، «تأملات في مداولات المجلس التأسيسي»، ملتقى أربعون سنة من الحياة الدستوريّة، مخبر القانون الدستوري بكلية الحقوق والعلوم السياسيّة بتونس، ماي 1999، غير منشور.

أوّلا: ضمان الحقوق والحريات في إطار مقاربة تحررية، رغم عدم تحديد الضوابط وعدم إخضاعها إلى نظام واضح وحمائي، مما انعكس لاحقا على وضعيتها الواقعية.

ثانيا: تكريس منوال النظام الرئاسي بحثا عن الاستقرار السياسي مع تطويع هذا النظام أحيانا للواقع السياسي التونسي في ذلك الوقت مع رغبات الزعيم بورقيبة في تكريس نظام سياسي قوي ومستقر اعتبارا لفشل تجربة الجمهورية الرابعة الفرنسية.

ثالثا: تغييب آليّات مراقبة السلطة التشريعيّة وخاصّة وظيفة مراقبة دستوريّة القوانين في إطار توجه عام صلب الدستور نحو الحد من آليات الرقابة سواء كانت مؤسساتية أو غير مؤسساتية.

رابعا: تكريس خيار الدّولة المركزية المهيمنة وعدم التنصيص على ضمانات لتركيز ديمقراطية محليّة.

ولا بدّ من الإشارة أيضا إلى أنّ فهم الممارسة التي اقترنت بدستور 1959 مرتبطة بالواقع السياسي وبطبيعة المنظومة الحزبيّة القائمة على هيمنة حزب على الحياة السياسيّة.

خامسا : ضمان الحقوق والحريات في إطار نظام جمهوري: يعتبر دستور 1959 دستورا ليبراليّا جاء ضامنا لجملة من الحقوق الفرديّة والجماعيّة ونجد صدى لذلك سواء صلب التوطئة حيث تمّ الرّبط بين النظام الجمهوري وكفالة حقوق الإنسان وإقرار المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

كما أنّ شعار الجمهوريّة القائمة على ثلاثية القيم جعل من الحرية أولى هذه القيم ثمّ النظام وأخيرا العدالة. والانطلاق من قيمة الحرية يجعل من دستور 1959 رجعا لصدى أفكار المدرسة الدستوريّة الفرنسيّة التي تربط بصورة جدليّة بين الدستور والحرية.

وقد كتب الأستاذ **الأزهر بوعوني** ما يلي في علاقة بالتأليف صلب شعار الجمهوريّة بين هذه القيم الثلاثة :

« إنّ تبويب هذه القيم الثلاثة لم يأت جزافا بل هو يحيل بدوره إلى سلم للأولويّات يبقى فيه إشباع الحاجة إلى الحرية وهو أمر مشروع على ارتباط وثيق بهواجس النظام والعدالة بحيث يعمل لكل هذه القيم بالتوازي. وهكذا فإنّه لا

ثانيا: تكريس منوال النظام الرئاسي : لم يكن تكريس النظام الرّئاسي خيارا اعتباطيّا من قبل واضعي الدستور بل إنّه كان يعكس رغبة في بناء دولة وطنيّة قويّة في إطار نظام سياسي مستقر ومتوازن وهو ما نجد صدى له صلب التوطئة التي جاء فيها أن الشعب مصمم « ... على إقامة ديمقراطيّة أساسها سيادة الشعب وقوامها نظام سياسي مستقر يرتكز على قاعدة تفريق السلط».

قد أشار تقرير المقرّر العام للدستور **علي البلهوان** إلى أنّ أعضاء المجلس تدارسوا التجارب الدستوريّة الأجنبيّة دون أن ينسجوا على منوالها... بل سعوا إلى وضع دستور ملائم لتونس ولشعبها. ويبدو أنّ بورقيبة أثّر بصورة غير مباشرة في تكريس هذا الخيار حيث أنّه أكّد في خطاب موكب ختم الدستور[1] ما يلي :

> **... « وقد وقعت مناقشات طويلة وحادّة في بعض الأحيان حول سلطة الحكومة والرئيس وعلى أن مجلس الأمّة يكون كذا، هذا فكرنا فيه مليّا وأقررنا ما رأيناه صالحا وقايسنا بين جميع الأنظمة ولم يكن هناك أي حذر من الحكومة نحو النواب ولا من هؤلاء نحو الحكومة لتوفير أكثر صلاحيّات لذا أو ذا وإذا وجدتم في هذا الدستور نفوذ الرئيس كبيرا وقويّا فذلك لا حبّا في النفوذ ولا رغبة من الرئيس في الجبروت والصولة ولا رغبة من الحكومة في تضخيم ما لها من الصلاحيّات خوفا من الشعب، وإنّما اخترنا ذلك بعد المقايسة بين جميع الأنظمة ومعرفة ما في النظام البرلماني من خطر...».**

وعموما، فإنّ اختيار النظام الرئاسي بدا جليّا من خلال إعمال آليّاته التقليديّة ولو بصورة نسبيّة وهي الاستقلال العضوي بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة والتخصص الوظيفي وتغييب مسألة المسؤوليّة السياسيّة للسلطة التنفيذيّة أمام البرلمان خاصّة في غياب الجهاز الحكومي كما هو متعارف عليه صلب الأنظمة البرلمانية بما هو جهاز جماعي متضامن ينبع من البرلمان ويتحمل المسؤولية السياسية أمامه عن السياسة العامة التي يحرز على أساسها على ثقة البرلمان.

وقد ارتكز الدستور على شبه احتكار مجلس الأمّة للوظيفة التشريعيّة رغم تدخل الرئيس عرضيّا من خلال ممارسة حق المبادرة التشريعيّة وحق الرد ولكن خاصّة حق اتّخاذ المراسيم في مجال القانون وهي من الاستثناءات القليلة لاحتكار البرلمان وظيفة سن القواعد بصورة أصلية وفي المقابل أسند للسلطة

(1) الرائد الرسمي، مناقشات المجلس القومي التأسيسي، ص. 347.

تعارض في ذهن المشرّع التأسيسي بين الحرية والنظام أو بين النظام والعدالة أو بين الحرية والعدالة. وبهذه الصفة يكون أعضاء المجلس التأسيسي قد اهتدوا إلى تحقيق نظرة تأليفية بين الحرية والسلطة فلم يغلّبوا فلسفة الحرية على فلسفة السلطة ولا فلسفة السلطة على فلسفة الحرية التي يقوم عليها كل نظام سياسي بل توصّلوا إلى التوفيق بينهما»[1].

ورغم أهميّة الحقوق والحريات التي ضمنها دستور 1959 وتنزيلها في إطار النظام الجمهوري باعتبار أنّ هذا الدستور يفترض الشكل الجمهوري الذي لا يمكن المساس به حتّى عند تعديل الدستور الذي يجوز تعديله ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة، فإن منظومة الحقوق والحريات جاءت منقوصة ومقيّدة.

فمن جهة أولى جاء بالفصل 7 من الدستور أنّه « يتمتّع المواطن بحقوقه كاملة بالطرق والشروط المبينة بالقانون ولا يحد من هذه الحقوق إلا بقانون يتخذ لاحترام حقوق الغير ولصالح الأمن العام والدفاع الوطني ولازدهار الاقتصاد وللنهوض الاجتماعي ».

وقد حافظ هذا الفصل على مكانته صلب الدستور منذ الصيغة الأصليّة رغم تعّدد التنقيحات التي شهدها النص الدستوري وتطوّر مقاربة الحقوق والحريات الواردة صلبه. وقد كان هذا الفصل مطية للحدّ من الحقوق والحريات المضمونة دستوريّا خاصّة وأنّ أغلب الحقوق والحريات التي كرّسها الدستور ارتبطت بالإحالة إلى القانون لتنظيمها مما أدى إلى سن عديد القوانين المضيقة للحريات والتي تتضمن عديد الشوائب الدستورية مثل قانون الجمعيات وكذلك القانون المنظم لمحكمة أمن الدولة .

ومن جهة ثانية فإنّ الحقوق والحريات المضمونة دستوريّا اعتراها نقص كبير بالنظر إلى جملة الحقوق والحريات التي كانت مكرّسة آنذاك صلب المواثيق الدوليّة إذ نلاحظ تهميشا لجملة الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والاكتفاء بالإشارة للبعض منها صلب التوطئة (العمل والصحة والتعليم) في مقابل إهمال بعض الحقوق السياسيّة الأساسيّة وخاصّة حرية تكوين الأحزاب والنشاط في إطارها بدون تضييق وهو ما جعل تعامل السلطة السياسيّة مع الحرية الحزبيّة تعاملا حذرا ومتقلبا حسب المعطيات السياسيّة الظرفيّة.

(1) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 209، عدد 374.

التنفيذيّة وتحديدا رئيس الجمهوريّة سلطة تنفيذ القوانين ووضع السياسة العامّة للدولة.

وقد اختل هذا التوازن بموجب التعديلات الدستوريّة المتلاحقة وطبيعة المنظومة الحزبيّة ممّا أدّى إلى اختلال توازن النظام السياسي ككل وتحوّله شيئا فشيئا إلى نظام «رئاسوي» ثمّ دكتاتوري.

ثالثا: الصمت حول مراقبة دستوريّة القوانين وهو صمت مريب باعتبار أهميّة هذه التقنية في ضمان علويّة الدساتير وفي هذا الإطار كان موقف الأستاذ **عبد الفتاح عمر** واضحا حيث أكّد ما يلي:

« ... ومن الغريب إذن أن يكون تحقيق هذا المطمح الوطني بوضع دستور 1959 مصدرا لتفقير العقيدة الدستوريّة لا لتدعيمها وتعميقها. فالتحول من مستوى الطموح والتطلّع إلى مستوى التحقيق والواقع يبدو وكأنّه حد من جاذبيّة الدستور وحطّ من جلالته وأفقد من روعته. فإن كان الأمر كذلك فلأنّ الدستور وهو قد أخذ بفكرة الحرية وبمبدأ تفريق السلط، لم يوفر الهياكل والإجراءات التي من شأنها أن تضمن له العلويّة بكلّ مداها والمصداقيّة بكلّ فاعليتها وجدواها»[1].

وقد أكّد الأستاذ **عبد الفتاح عمر** في نفس السياق، وفي تعبير ظلّ متداولا بخصوص مراقبة دستوريّة القوانين في ظلّ دستور 1959، ما يلي « والمعطيات التي يوفّرها الواقع تنحصر في كلمات ثلاث: سكوت، رفض، فشل». علما بأن السكوت يقصد به سكوت الدستور عن وضع آليّات لمراقبة دستوريّة القوانين.

وعموما فإنّ غياب جهاز رقابة كانت له انعكاسات خطيرة حيث تمّ سن العديد من القوانين غير الدستوريّة لعلّ أبرزها قانون الجمعيّات وكذلك القانون المنظم لمحكمة أمن الدولة. وقد كانت هذه القوانين محل طعن في العديد من المناسبات في دستوريتها خاصة بمناسبة المحاكمات السياسية التي عرفتها بلادنا سواء خلال حكم الرئيس بورقيبة وكذلك زمن حكم بن علي.

رابعا: تهميش الجماعات المحلية: لم يولي دستور 1959 أهميّة للجماعات المحلية في إطار نظرة مركزيّة للحكم وحتّى للإدارة وللدولة. وقد تمّ تكريس

---

(1) عبد الفتاح عمر، «مسألة مراقبة دستوريّة القوانين في تونس»، المجلة القانونيّة التونسيّة، 1982، ص. 11.

فصل وحيد للجماعات المحلية وهو الفصل 59 الذي جاء فيه «**تمارس المجالس البلديّة والمجالس الجهويّة المصالح المحليّة حسبما يضبطه القانون**».

وقد أكدت الممارسة هذا التوجه نحو عدم تركيز جماعات محلية فاعلة مما جعلها امتدادا للحكم المركزي في غياب انتخابات محلية نزيهة رقابة مشددة على الهيئات اللامركزية وضعف مواردها المالية مما جعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية. ولم ير المشرع الدستوري فائدة من التنصيص على أحكام حمائية تتعلّق بالجماعات المحلية رغم تعدد التعديلات الدستورية وصبغتها الجوهرية أحيانا مما يعكس إرادة سياسية واضحة في تهميش هذه الجماعات.

3 ـ تعديلات الدستور

من المفارقات في ظل الدستور التونسي للجمهورية الأولى أن يقترن الاستقرار السياسي، بحركية دستورية مبالغ فيها أحيانا على مستوى النص الدستوري حيث تعرض الدستور السابق إلى عديد التنقيحات التي لئن كان بعضها شكليا، فإن البعض الأخر كان جوهريا ومس بالخيارات الأصلية للمجلس القومي التأسيسي.

بل يمكن القول أن بعض التعديلات مثلت مساسا بقيم الجمهورية وبالنظام الجمهوري الذي كان يتمتع بحصانة ضد التعديل صلب دستور 1 جوان 1959. وسوف نتعرض تباعا إلى مختلف التعديلات التي تعرض لها الدستور قبل إنهاء العمل به.

التعديل الأول تم بموجب القانون الدستوري عدد 23 لسنة 1965 المؤرخ في 1 جويلية 1965 وتعلق بتنقيح الفصل 29 من الدستور وقد تم بموجب هذا التعديل التخلّي عن نظام الدورتين للمجلس النيابي وإقرار دورة سنويّة تبدأ في النصف الثاني من شهر أكتوبر وتنتهي خلال النصف الأول من شهر جويلية.

غير أنه يمكن للمجلس أن يجتمع أثناء عطلته في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية النواب.

التعديل الثاني تم بموجب القانون الدستوري 23 لسنة 1967 بتاريخ 30 جوان 1967 وتعلق بتنقيح الفصل 29 من الدستور مجددا وقد جاء بهذا التعديل أن مجلس الأمة يعقد في كل سنة دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر وتنتهي

خلال شهر جويلية على أن تكون الدورة الأولى من المدة النيابية خلال النصف الأول من شهر نوفمبر.

كما جاء بالفصل 29، إثر تعديله، أن المجلس يجتمع أثناء عطلته في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية النواب.

التعديل الثالث تم بموجب القانون الدستوري عدد 63 لسنة 1969 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 وتعلق بتنقيح الفصل 51 من الدستور وقد أصبح الفصل 51 من الدستور ينص على أنه لرئيس الجمهورية، إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصورة وقتية، أن يفوض كامل سلطاته أو البعض منها إلى الوزير الأول.

كما أن نفس الفصل أصبح ينص على أنه عند شغور منصب رئاسة الجمهورية لسبب الوفاة أو الاستقالة أو العجز التام يتولى فورا الوزير الأول مهام رئاسة الدولة لما بقي من المدة الرئاسية.

التعديل الرابع تم بموجب القانون الدستوري عدد 13 لسنة 1975 مؤرخ في 19 مارس 1975 والمتعلق بتعديل الفصلين 40 و 51 من الدستور وتعلّق هذا التعديل خاصة بإدراج أحكام تقضي بمبايعة الرئيس الحبيب بورقيبة رئيسا مدى الحياة حيث تمت إضافة فقرة جديدة للفصل 40 تنص على ما يلي «وبصفة استثنائية واعتبارا للخدمات الجليلة التي قدمها المجاهد الأكبر الحبيب بورقيبة للشعب التونسي إذ حرره من ربقة الاستعمار وجعل منه أمة موحدة ودولة مستقلة عصرية كاملة السيادة يعلن مجلس الأمة إسناد رئاسة الجمهورية مدى الحياة إلى الرئيس الحبيب بورقيبة.»

وواضح أن هذا التعديل كانت له أسباب ظرفية وشخصية، إذ كان من المفترض أن يكون انتخاب الرئيس بورقيبة في 3 نوفمبر 1974 لمدّة رئاسيّة رابعة مقترنا بالمدّة الرئاسية الأخيرة عملا بالفصل 40 من الدستور في صيغته الأصليّة الذي كان ينص على أنّه لا يمكن لرئيس الجمهوريّة تجديد ترشحه أكثر من ثلاث مرّات متتالية. أي أن الرئيس بورقيبة كان من المفترض أن يغادر منصب رئيس الجمهورية سنة 1979. وقد أخل هذا التعديل بمقوّمات النظام الجمهوري لأنه أصبح يحول دون تنظيم انتخابات دوريّة والحال أن دورية الانتخابات تعتبر من مقومات النظام الجمهوري.

وتجدر الإشارة أنه بعد إنهاء العمل بسياسة التعاضد سنة 1969 ألقى الرئيس بورقيبة خطابا يوم 8 جوان 1970 وأعلن فيه عن ضرورة إدخال إصلاحات دستورية وأكد بأنّ كل شخص ينفرد بالسلطة هو محمول على الغلط والتعسّف في استعمال السلطة وقد جاء في هذا الخطاب « ...هذا ولقد بدا جليا أن جمع كامل السلط والنفوذ بيد شخص واحد قد يؤول به إلى ارتكاب الغلط مهما تكن نزاهته واستقامته وحسن نواياه لأنه بشر والبشر يخطئ ويصيب...»[1] وتمّ تنظيم استشارة عن طريق لجنة استشاريّة ترأسها السيد أحمد المستيري وقدمت اللجنة العليا للحزب الاشتراكي الدستوري تقريرها حول تعديل الدستور إلى رئيس الجمهورية في 15 أكتوبر 1970 [2].

وفي يوم 9 فيفري 1971 تقدّمت الحكومة إلى مجلس الأمّة بمشروع لتعديل الدستور وقد كان هذا التعديل يتضمّن، من جملة ما يتضمّنه، إنشاء مجلس دستوري. إلاّ مشروع 9 فيفري 1971 لم يرى النور ولم تقع مناقشته من طرف المجلس النيابي رغم أهمية الأحكام التي تضمنها.[3]

التعديل الخامس تم بموجب القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 المؤرخ في 8 أفريل 1976 والمتعلق بتنقيح وإتمام الدستور الصادر في 1 جوان 1959 وهذا التعديل جاء تعويضا لمشروع التعديل الذي قدّم في 1971 والذي لم يقع اعتماده.

ويعتبر تعديل 1976 أول تعديل «جوهري» لدستور 1959. ومن أبرز ما تضمّنه هذا التعديل دسترة الحكومة، حيث خصص لها القسم الثاني من الباب الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية التي أصبحت تتكون من رئيس الجمهورية والحكومة. كما تم تكريس مسؤوليته الحكومة، وهي مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية والبرلمان. كما وقع إدراج إمكانيّة حل المجلس النيابي كذلك بصورة معقلنة.

---

(1) عبد الفتاح عمر وقيس سعيد، « نصوص ووثائق سياسية تونسية»، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1987، الصفحة 234.

(2) انظر التقرير في كتاب عبد الفتاح عمر وقيس سعيد سابق الذكر الصفحة 237 وما يليها.

(3) المرجع السابق الصفحة 253 وما يليها.

وأصبح دستور 1959 يتضمن بعض تقنيات النظام البرلماني التي تم تطويعها للطبيعة الرئاسية الأصلية للنظام السياسي التونسي التي اختارها أعضاء المجلس القومي التأسيسي.

كما تم بموجب تعديل 1976 إدراج الاستفتاء ضمن فصلين من دستور 1 جوان 1959 وهما الفصل الثاني الذي جاء به أن « الجمهورية التونسية جزء من المغرب العربي الكبير تعمل لوحدته في نطاق المصلحة المشتركة.

إن المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عنها تحوير ما لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق عليها مجلس الأمة حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها بالدستور.»

أما الفصل 47 من الدستور فجاء فيه «لرئيس الجمهورية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلط العمومية أو يرمي إلى المصادقة على معاهدة يمكن أن يكون لها تأثير على سير المؤسسات دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور.»

ومن أهم التجديدات التي جاء بها تعديل 1976 هو إعادة توزيع الاختصاص في مادة سن القواعد القانونية حيث تمت حماية مجال القانون بموجب الفصلين 34 و35 من الدستور، وبالمقابل تم تمكين رئيس الجمهورية من اختصاص جديد بموجب الفصل 53 من الدستور وهو ممارسة السلطة الترتيبية العامة إضافة إلى اختصاصه الأصلي في السهر على تنفيذ القوانين.

وبموجب هذا الاختصاص الجديد أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحية سن القواعد القانونية بصورة أصلية، ولكن استثنائيا ووقتيا كلما تخلف المجلس النيابي عن التشريع خارج المجالات المحمية للقانون. وهو ما فتح المجال أمام السلطة الترتيبية للتدخل ومنافسة السلطة التشريعية في ممارسة جزء من وظيفتها الأصلية، وهي وظيفة التشريع.

التعديل السادس تم بموجب القانون الدستوري عدد 47 المؤرخ في 9 جوان 1981 والمتعلق بتنقيح بعض الفصول من الدستور وبتغيير تسمية مجلس الأمة بمجلس النواب. وقد جاء بفصله الوحيد أنه « تعوض عبارة مجلس الأمة بمجلس النواب في فصول الدستور الآتي بيانها.....»

التعديل السابع تم بموجب القانون الدستوري عدد 78 لسنة 1981 مؤرخ في 9 سبتمبر 1981 يتعلق بتنظيم انتخابات تشريعية سابقة لأوانها وقد جاء بالفصل الوحيد من هذا القانون الدستوري أنه «استثناء لأحكام الفصل 22 من الدستور تجرى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها يوم 31 ديسمبر 1981 لتجديد مجلس النواب.

يجتمع مجلس النواب الجديد المنتخب طبقا لهذا القانون الدستوري في أجل الثمانية أيام الموالية ليوم الاقتراع.

تنتهي المدة النيابية الجارية لمجلس النواب يوم اجتماع مجلس النواب الجديد.»

وبمقتضى تعديل 9 سبتمبر 1981 قام مجلس النواب بحلّ نفسه بنفسه في سابقة هي الأولى من نوعها وذلك بأن وقع اعتماد أحكام استثنائية للفصل 22 تخالف هذا الفصل الذي يقتضي بأنّ المدّة النيابيّة هي 5 سنوات.

التعديل الثامن تم بموجب القانون الدستوري عدد 88 لسنة 1988 المؤرخ في 25 جويلية 1988 والمتعلق بتنقيح الدستور وهو أول تعديل جاء بعد إزاحة الرئيس الحبيب بورقيبة عن الحكم عملا بأحكام الفصل 57 من الدستور الذي كان يمنح الخلافة الآلية للوزير الأول حيث كان ينص على ما يلي : « عند شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العجز التام يتولى فورا الوزير الأول مهام رئاسة الدولة لما بقي من المدة النيابية الجارية لمجلس الأمة.»

وتعديل جويلية 1988 تضمّن إلغاء الرئاسة مدى الحياة التي عطلت العمل بمبدأ الانتخابات الدورية لرئيس الجمهورية كما تضمن تحديدا للمدد الرئاسية حيث أكد الفصل 39 فقرة ثانية من الدستور إثر تعديله أنه «ويجوز لرئيس الجمهورية أن يجدد ترشحه مرتين متتاليتين.»

كما تم التقليص من صلاحيات الوزير الأول تحت غطاء إعادة الاعتبار للطبيعة الرئاسية للنظام السياسي التونسي. فقد كان الفصل 60 من الدستور ينص قبل تعديل 1988 على أنه « يسير الوزير الأول الحكومة وينسق أعمالها ويتصرف في دواليب الإدارة وفي القوة العامة.» غير أن تعديل 1988 حد من صلاحيات الوزير الأول وأصبح الفصل 60 يكتفي بالتنصيص على أنه « يسير الوزير الأول

وينسق أعمال الحكومة وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء أو أي مجلس آخر.»

كما حذفت الخلافة الآليّة لفائدة الوزير الأول في حالة الشغور وأصبح الفصل 57 من الدستور ينص في فقرته الأولى على أنه «عند شغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة أو لاستقالة أو لعجز تام يتولى فورا رئيس مجلس النواب مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه ستون يوما.»

كما نص الفصل 57 فقرة ثالثة على أنه « ولا يجوز للقائم بمهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة الترشح لرئاسة الجمهورية ولو في صورة تقديم استقالته».

كما تولّى تعديل 1988 إدخال شيء من المرونة على نظام مسؤوليّة الحكومة مقارنة بالأحكام التي أدرجت بمقتضى تعديل 8 أفريل 1976. وبالمقابل فإنه تم التخلي عن فرضية إجبار رئيس الجمهورية على الاستقالة التي كان منصوصا عليها بالفصل 63 من الدستور وذلك إذا صادق مجلس النواب الجديد خلال دورته الأولى على لائحة لوم أخرى في نفس الظروف ولنفس الأسباب التي تمت فيها المصادقة على لائحة اللوم من طرف المجلس السابق.

التعديل التاسع تم بموجب القانون الدستوري عدد 105 لسنة 1993 مؤرخ في 8 نوفمبر 1993 يتعلق بالمدتين النيابية والرئاسية القادمتين. وقد جاء بالفصل الوحيد من هذا التعديل ما يلي: « استثناء لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 29 من الدستور تبتدئ الدورة الأولى من المدة النيابية القادمة خلال النصف الأول من شهر أفريل 1994 وتنتهي المدة النيابية الجارية يوم اجتماع مجلس النواب الجديد.

واستثناء لأحكام الفصل 22 والفقرة الأولى من الفصل 39 من الدستور تنتهي المدتان النيابية والرئاسية القادمتان الأحد الثاني من شهر نوفمبر 1999 مع مراعاة أحكام الدستور».

وهذا التعديل يتعلق بإدراج أحكام استثنائيّة تتعلّق بالمدّتين النيابية والرئاسية. والمعلوم أن تعديل الدستور لسنة 1988 أدرج أحكام انتقاليّة ذات صبغة استثنائية وذلك قصد تمكين رئيس الجمهوريّة المباشر آنذاك من البحث عن مشروعيّة انتخابيّة إذ فوّض له إمكانيّة تنظيم انتخابات رئاسيّة سابقة لأوانها أو برلمانيّة سابقة لأوانها أو تنظيم انتخابات رئاسيّة وبرلمانيّة معا سابقتان لأوانهما.

وفعلا، وتطبيقا لهذه الأحكام الانتقاليّة قرّر رئيس الجمهورية المباشر آنذاك إجراء انتخابات تشريعيّة ورئاسيّة سابقتان لأوانهما يوم غرّة أفريل 1989. وكان الدستور التونسي يتضمّن في فصليه 22 و39 أن المدّة الرئاسيّة وكذلك المدة النيابية تدومان 5 سنوات. وتبعا لذلك فإنّ المدّة الرئاسيّة وكذلك المدة التشريعية كان من الضروري أن تنتهيا في غرّة أفريل 1994 ولذلك كان من المفروض أن تجرى الانتخابات في مارس 1994.

غير أن الفصل 29 من الدستور قبل تعديل 2002 كان ينص على أن المجلس المنتخب يعقد جلسته الأولى خلال النصف الأول من شهر نوفمبر في حين أن المجلس الذي سينتخب في مارس 1994 لن يكون بوسعه الانتظار كل هذه المدة للانعقاد. ولمواجهة هذا الخلل تم اللجوء إلى استصدار أحكام دستوريّة استثنائيّة بتاريخ 8 نوفمبر 1993 تتعلّق بالمدّتين النيابيّة والرئاسيّة القادمتين.

وفي نفس هذه الأحكام وقع التنصيص على أن المجلس الذي سينتخب في 20 مارس 1994 يعقد أولى جلساته خلال نصف الشهر الموالي للإعلان عن النتائج. وبمقتضى هذه الأحكام الاستثنائيّة وقع تمديد المدّتين الرئاسيّة والتشريعيّة بستة أشهر أي عوض أن تكون خمسة سنوات أصبحت خمس سنوات ونصف تقريبا وذلك حتى يتمّ تنظيم هذه الانتخابات في خريف 1999 وحتّى يتمكن المجلس الذي سينتخب في 1999 من عقد أولى اجتماعاته طبق الدستور أواسط نوفمبر 1999.

التعديل العاشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 90 لسنة 1995 المؤرخ في 6 نوفمبر 1995 والمتعلق بالمجلس الدستوري وهذا التعديل جاء لتكملة الدستور وإضافة باب جديد وهو الباب التاسع يتعلّق بالمجلس الدستوري.

وجاء التعديل جاء ليصلح وضعيّة غير عاديّة من الناحية الدستوريّة من خلال دسترة المجلس الدستوري الذي وقع في البداية إنشاؤه بواسطة أمر رئاسي سنة 1987 ثمّ وقع تطويره بواسطة قانون سنة 1990 ووقع أخيرا إدراجه صلب الدستور بواسطة أحكام دستوريّة سنة 1995 ولو أنه حافظ على طبيعته الاستشارية إذ أنه يصدر آراء معللة تبلغ إلى رئيس الجمهورية دون سواه.

التعديل الحادي عشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 يتعلق بتنقيح وإتمام بعض فصول الدستور وهو

من التعديلات المهمة التي تعرض لها الدستور السابق ومن أبرز ما تضمنه هو الاتجاه نحو تحديد مجال القانون، وبالمقابل تم إسناد الاختصاص المبدئي بسنّ القواعد بصورة أصليّة ونهائية لرئيس الجمهوريّة بمقتضى ماله من سلطة ترتيبية عامة وذلك خارج مجال القانون.

غير أن مجال القانون ظل دائما قابلا للتوسع حتى إثر تعديل الدستور سنة 1997 لأن الفصل 35 فقرة ثانية من الدستور أعطى لرئيس الجمهورية مجرد إمكانية في الدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة.

وإضافة إلى ذلك أدرج تعديل 1997 تقنية الاستفتاء الدستوري تمهيدا لما تمّ سنة 2002 عندما وقع عرض مشروع تعديل دستوري جوهري على الشعب بعد موافقة مجلس النواب عليه. وفي نفس التعديل تم تمكين رئيس الجمهورية من اللجوء مباشرة إلى الشعب لاستفتائه بحيث أصبح الفصل 47 من الدستور ينص على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو في المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور».

التعديل الثاني عشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 76 لسنة 1998 مؤرخ في 2 نوفمبر 1998 يتعلق بتنقيح الفقرة الأولى من الفصل 75 من الدستور وقد جاء في هذا التعديل أنه « يكون رأي المجلس الدستوري معللا ويبلغ إلى رئيس الجمهورية وهو ملزم لجميع السلطات العمومية إلا في حالة صدور الرأي في المسائل المنصوص عليها بالفقرة الأخيرة من الفصل 72 من الدستور.»

التعديل الثالث عشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 52 لسنة 1999 مؤرخ في 30 جوان 1999 يتعلق بأحكام استثنائية للفقرة الثالثة من الفصل 40 من الدستور وقد جاء فيه أنه « في صورة عدم توفر شرط تقديم المترشح المنصوص عليه بالفقرة الثالثة من الفصل 40 من الدستور، يمكن بصفة استثنائية بالنسبة للانتخابات الرئاسية لسنة 1999 أن يترشح لرئاسة الجمهورية المسؤول الأول عن كل حزب سياسي سواء كان رئيسا أو أمينا عاما لحزبه شريطة أن يكون يوم تقديم ترشحه مباشرا لتلك المسؤولية ومنذ مدة لا تقل عن 5 سنوات متتالية وأن يكون للحزب بمجلس النواب نائب فأكثر ينتمون إليه.

ويؤخذ بعين الاعتبار انتماء النائب للحزب عند تقديم ترشحه لعضوية مجلس النواب.»

التعديل الرابع عشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في غرة جوان 2002 يتعلق بتنقيح بعض أحكام الدستور. وهذا التعديل تم عرضه على الاستفتاء يوم 26 ماي 2002 وتم اختيار ختمه في نفس اليوم الذي ختم فيه النص الأصلي للدستور أي 1 جوان.

وقد أصبح النص الجديد لدستور 1 جوان 1959، على ضوء التعديل الجوهري لسنة 2002 وكذلك على ضوء التعديلات السابقة، يتميّز بطول أحكامه وكذلك في بعض الخلل في صياغة وهندسة بعض بنوده.

وظاهريا كان تعديل الدستور لسنة 2002 يهدف إلى تطوير المنظومة الدستورية. غير أنه جاء، في حقيقة الأمر، في علاقة غير معلنة بما كان يقتضيه الفصل 39 من الدستور من أنه «**يجوز لرئيس الجمهورية أن يجدد ترشحه مرتين متتاليتين**». وبذلك فان الدستور، قبل تعديله في 2002، كان يحتم على رئيس الجمهورية آنذاك أن يغادر السلطة سنة 2004.

غير أن شرح الأسباب المتعلق بمشروع التعديل لم يكد يتعرض لهذه المسألة واكتفى بالتنصيص على أنه «وإن تضمن تعديل الدستور من ناحية أخرى التنصيص على إمكانية تجديد الترشح لرئاسة الجمهورية، فانه أبقى على السن القصوى للترشح المنصوص عليها بالفصل 40». وبذلك أصبح بامكان رئيس الجمهورية أن يجدد ترشحه بدون تحديد لعدد المرات مع المحافظة على السن القصوى للترشح خمسة وسبعون عاما.

ويمكن القول أن تعديل 2002 تضمن أساسا أربعة اختيارات جديدة ومهمة بالنظر إلى ما كان مكرسا صلب المنظومة الدستورية السابقة له.

يتمثل **الاختيار الأول** في تكريس قيام الجمهورية التونسية على مبادئ دولة القانون والتعددية مع ضمانها للحريات الأساسية وحقوق الإنسان في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها وهذه الأحكام كانت موضوع الفصل الخامس من الدستور إثر تعديل 2002.

يتمثل **الاختيار الثاني** في إنشاء غرفة نيابية ثانية إلى جانب مجلس النواب وهو مجلس المستشارين. وقد كتب بعض الدارسين حول إنشاء مجلس

المستشارين أنه « وخلاصة القول أن التنازل عن أحد خيارات المجلس القومي التأسيسي وهو تكريس أحادية الجهاز التشريعي في إطار التوازنات الأصلية التي قام عليها دستور 1959 كان بالإمكان قبوله لو أن المرور إلى الثنائية اقترن بفتح مجال أكبر للمنافسة السياسية وإثراء تقاليد الحوار من خلال إنشاء قطب جديد صلب الجهاز التشريعي يعيد إلى دستور 1 جوان 1959 توازنه المفقود، غير أن مجلس المستشارين في صيغته الحالية يبدو قاصرا عن تحقيق هذه الغاية وحتى إثراء الوظيفة التشريعية وهي إحدى الغايات المعلنة عند إنشائه تبدو صعبة المنال فاقتسامه لما بقي من هذه الوظيفة مع مجلس النواب لا يساهم في إثرائها بقدر ما يؤدي إلي تعقيدها وإطالة إجراءاتها»[1].

ويتمثل **الاختيار الثالث** في جعل المجلس الدستوري قاضيا انتخابيا. ومن المفارقات في تلك الفترة أن المجلس الدستوري حافظ على طبيعته الاستشارية الغالبة فيما يتعلق باختصاصه الأصلي، وهو النظر في الدستورية، حيث ظل يصدر آراء. ولئن كانت تلك الآراء ملزمة، فإنها تبقى دائما مندرجة ضمن الاختصاص الاستشاري.

وبالمقابل أصبح المجلس يمارس اختصاصا تقريريا في المادة الانتخابية حيث أصبح الفصل 72 فقرة أخيرة من الدستور ينص على أنه « يبت المجلس الدستوري في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين. ويراقب صحة عمليات الاستفتاء ويعلن عن نتائجه ويحدد القانون الانتخابي الإجراءات المقررة في هذا الشأن.»

أما الفصل 40 المتعلق برئيس الجمهورية فانه اقتضى في فقرته الأخيرة أنه « ويبت المجلس الدستوري في صحة الترشح ويعلن عن نتيجة الانتخابات. وينظر في الطعون المقدمة إليه في هذا الصدد وفقا لما يضبطه القانون الانتخابي.»

أما **الاختيار الرابع** فانه يتمثل في تغيير نظام انتخاب رئيس الجمهورية وتدعيم حصانته. ولعل أهم إضافة في هذا المجال هو تمكين رئيس الجمهورية من حصانة قضائية حيث أكد الفصل 41 فقرة ثانية أنه « يتمتع رئيس الجمهورية

(1) معتز القرقوري وجنان الإمام، « مجلس المستشارين»، مجلة دراسات قانونية ، 2003، الصفحة 249.

أثناء ممارسة مهامه بحصانة قضائية. كما ينتفع بهذه الحصانة القضائية بعد انتهاء **مباشرته** لمهامه بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه لمهامه.»

التعديل الخامس عشر تم بموجب القانون الدستوري عدد 34 لسنة 2003 مؤرخ في 13 ماي 2003 يتعلق بأحكام استثنائية للفقرة الثالثة من الفصل 40 من الدستور وقد جاء فيه أنه « في صورة عدم توفر شرط تقديم المترشح المنصوص **عليه** بالفقرة الثالثة من الفصل 40 من الدستور يمكن بصفة استثنائية لكل حزب سياسي أن يقدم ترشح أحد أعضاء هيئته التنفيذية العليا للانتخابات الرئاسية لسنة 2004 شريطة أن يكون المعني يوم تقديم مطلب ترشحه مباشرا لتلك المسؤولية ومنذ مدة لا تقل عن 5 سنوات متتالية وأن يكون للحزب بمجلس النواب نائب **فأكثر** ينتمون إليه ويؤخذ في ذلك بعين الاعتبار انتماء النائب إلى الحزب عند تقديم ترشحه لعضوية مجلس النواب.»

الباب الأول

التنظيم المؤقت للسلط العمومية قبل وضع دستور 27 جانفي 2014

يعتبر تنظيم السلط العمومية بصورة مؤقتة من المسائل المهمة في القانون الدستوري خاصة وأن النصوص المتعلقة بهذا التنظيم، والتي عادة ما تتضمن قواعد استثنائية، سرعان ما يقع إهمالها ونسيانها بسبب محدودية تطبيقها في الزمن. لذلك فإننا ارتأينا أن نخصص لها حيزا من الاهتمام باعتبارها جزء من المنظومة الدستورية وذلك بقطع النظر عن محدودية تطبيقها في الزمن وذلك حتى لا يلفها النسيان والحال أن بعض الخيارات التي تم تضمينها صلب الدستور تجد أساسها فيها .

وسوف نتعرض صلب هذا الباب الأول إلى تنظيم السلط بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرّخ في 23 مارس 2011 يتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة[1] (**المبحث الأول**) ثم إلى تنظيم السلط بموجب القانون التأسيسي عدد 6 الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي في ديسمبر 2011 [2](**المبحث الثاني**).

---

(1) الرائد الرسمي عدد 20 الصادر في 25 مارس 2011، صفحة 367 وما يليها.

(2) الرائد الرسمي عدد 97 لسنة 2011 مؤرخ في 20-23 ديسمبر 2011 الصفحة 3111 وما يليها.

المبحث الأول

تنظيم السلط بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرّخ في 23 مارس 2011

قبل الخوض في طبيعة وقيمة المرسوم عدد 14 الصّادر في 23 مارس 2011 (**الفصل الثاني**) لا بدّ من التذكير بإيجاز بمختلف المراحل التي مهّدت لسن هذا المرسوم إثر سقوط النظام في 14 جانفي 2011 (**الفصل الأول**) لنتعرض في مرحلة أخيرة إلى توزيع السلط بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 (**الفصل الثالث**).

الفصل الأول:

ملابسات سن المرسوم عدد 14 لسنة 2011

إثر مغادرة الرئيس زين العابدين بن علي للبلاد عشية 14 جانفي 2011 وفي حالة من الفوضى السياسية والأمنية والتردد القانوني- الدستوري أكّد الوزير الأوّل آنذاك السيد محمّد الغنوشي أنّه سوف يقع تطبيق الفصل 56 من الدستور[1].

وقد واجه اللجوء إلى هذا الفصل انتقادات حادّة من قبل بعض رجال القانون والسياسة باعتبار عدم توفّر شروطه وعدم قابليّة انطباقه على الوضعيّة القائمة إثر مغادرة الرئيس السابق للبلاد خاصّة وأنّه لم يسبق له أن اتخذ أمرا في تفويض صلاحيّاته إلى الوزير الأوّل، وهو إجراء جوهري يفترضه الفصل 56 من الدستور السابق[2].

---

(1) الفصل 56 من دستور 1959 كان ينصّ على ما يلي: « لرئيس الجمهوريّة إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتيّة إن يفوض بأمر سلطاته إلى الوزير الأول ما عدا حق حل مجلس النواب...».

(2) ينص الفصل 56 فقرة أولى من دستور 1959 على ما يلي « لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية أن يفوض بأمر سلطاته إلى الوزير الأول ما عدا حق حل مجلس النواب.»

وأمام هذا الوضع توجّهت الحكومة يوم 15 جانفي 2011 إلى اعتماد الفصل 57 من الدستور السابق المتعلّق موضوعه بحالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهوريّة ووجهت في ذلك مراسلة إلى المجلس الدستوري. وقد اعتبر المجلس الدستوري في إعلانه الصادر بإقرار حالة شغور منصب رئيس الجمهوريّة بصفة نهائيّة أنّه :

> **« بعد إطلاعه على الرسالة الموجهة إليه من قبل الوزير الأوّل بتاريخ 15 جانفي 2011.**
>
> **وبعد الإطلاع على أحكام الفصل 57 من الدستور فيما يخصّ شغور منصب رئاسة الجمهوريّة،**
>
> **وحيث اتّضح خاصّة من الرسالة المذكورة أن الرئيس زين العابدين بن علي غادر البلاد التونسيّة دون أن يفوض سلطاته إلى الوزير الأوّل وفقا لأحكام الفصل 56 من الدستور...**
>
> **وحيث أنّ غياب رئيس الجمهوريّة بهذه الصورة يحول دون القيام بما تقتضيه موجبات مهامه وهو ما يمثل حالة عجز تام عن ممارسة وظائفه على معنى الفصل 57 من الدستور.**
>
> **يعلن:**
>
> **أوّلا: الشغور النهائي في منصب رئيس الجمهوريّة.**
>
> **ثانيا: إن الشروط الدستوريّة توفرت لتولي رئيس مجلس النواب فورا مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة»**[1].

وبناء على هذا الإعلان تولّى رئيس مجلس النواب رئاسة الدولة وذلك، وطبقا لأحكام الدستور،[2] بصفة مؤقتة لمدّة أدناها خمسة وأربعون يوما (45 يوما) وأقصاها ستون يوما (60 يوما). وقصد تمكين رئيس الجمهوريّة المؤقت من ممارسة صلاحياته، وفي ظلّ انعدام مشروعيّة المجالس التمثيلية، تمّ سن قانون

(1) قرار بالإعلان عن شغور منصب رئيس الجمهوريّة بصفة نهائيّة، الرائد الرسمي عدد 5 الصادر في 18 جانفي 2011، ص. 123.
(2) الفصل 57 فقرة أولى من دستور 1959.

يتعلّق بالتفويض إلى رئيس الجمهوريّة المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للفصل 28 من الدستور.[1]

وقد تمّ عرض مشروع القانون على المجلس الدستوري الذي أصدر بشأنه الرأي عدد 2/ 2011. وقد اعتبر المجلس الدستوري أنّه:

« وحيث ولئن اتّسم مناط مجالات التفويض الممنوح بالتنوّع والاتساع فإنّه لا شيء في الدستور يحول دون ذلك طالما أنّه تمّ تعيين الغرض بوجه كاف كما يقتضي ذلك الفصل 28 من الدستور، خاصّة بالنظر إلى متطلبات المرحلة الانتقاليّة الرّاهنة.

وحيث يسوغ لرئيس الجمهوريّة المؤقت بالنظر لما تقدّم وبالاستناد إلى قانون التفويض المزمع اتّخاذه أن يتخذ مراسيم في المجالات المعينة وللمدّة المذكورة طالما يتمّ ذلك في كنف احترام الدستور»[2].

ويعتبر قانون 9 فيفري المتعلق بالتفويض آخر قانون تمّ سنّه من قبل مجلس النواب السابق، وهو من القوانين التي يمكن إدراجها ضمن ما يعرف بالقانون الدستوري الاستثنائي[3].

وقد اعتبر الأستاذ **الحبيب العيّادي**، عند تعرّضه لمرسوم 23 مارس 2011، أنّ المرسوم المنظم للسلط العموميّة تمّ اتخاذه من قبل رئيس جمهوريّة غير مختص دستوريّا أي رئيس فعلي للجمهوريّة. وبناء على ذلك فإنّ هذا المرسوم ليس له مكان صلب المنظومة القانونيّة ولا يمكن تصنيفه ضمن الأصناف الدستورية المتعارف عليها صلب دستور 1 جوان 1959. وفي هذا الإطار كتب الأستاذ **الحبيب العيادي** ما يلي :

(1) ينص الفصل 28 فقرة 4 من دستور 1959 على ما يلي « ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يفوضا لمدة محدودة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة.»

(2) الرأي عدد 2/ 2011 للمجلس الدستوري بخصوص مشروع قانون يتعلّق بالتفويض إلى رئيس الجمهوريّة المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للفصل 28 من الدستور، الرائد الرسمي الصادر في 10 فيفري 2011، عدد 10، ص. 175.

(3) Voir sur le droit constitutionnel d'exception Salsabil Klibi, « Droit constitutionnel d'exception et risque », Mélanges en hommage à Dali Jazi, CPU, 2010, p. 421 et s.

« *Edicté par un président de la République de fait, donc incompétent, le décret loi du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics n'a pas sa place dans l'ordonnancement juridique* »[1].

في حين رأى جانب آخر من الفقه أنّ المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة قد صدر بعد تجاوز فترة الشهرين المضمنة بالفصل 57 من دستور 1959 وذلك حتّى لا يصدر في ظلّ شرعية (أي شرعيّة دستور1959) تم تجاوزها والخروج عنها، بل ضمن شرعيّة جديدة تدعمها المشروعية الثوريّة. ولإبقاء الخيط الرابط قانونيّا ومؤسساتيّا مع مبدأ استمرار الدولة، بمعنى تفادي البقاء خارج إطار القانون، نص الفصل 19 أنّه « ينشر بالرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة ويدخل حيّز التنفيذ بداية من 15 مارس 2011»[2]. ويبدو أن الأستاذ **عبد الرزاق المختار** يؤسس مرسوم 23 مارس 2011 على أساس الشرعيّة الشعبيّة والثوريّة رغم صعوبة تحديد مضمونها ومداها ومصدرها الشكلي.

أمّا بالنسبة للأستاذ **عياض بن عاشور**، فقد اعتبر أنّه لا بدّ من التمييز، من الناحية القانونيّة والدستورية الصرفة، بين المراسيم التي تمّ اتخاذها على أساس التفويض الوارد بالفصل 28 من الدستور، وبين المراسيم التي وقع اتخاذها بعد سن المرسوم المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة في مارس 2011.

فالأولى هي نصوص تمّ اتخاذها بناء على تفويض تشريعي من السلطة التشريعيّة إلى السلطة التنفيذيّة، وهي نصوص تجد سندها صلب الفصل 28 من الدستور السابق.

أمّا الثانية فإنّها تعبر عن ممارسة الوظيفة التشريعيّة من قبل رئيس الجمهوريّة المؤقت بصورة أصليّة، واعتبر الأستاذ بن عاشور أنّ هذه النصوص تعتبر قوانين بأتم معنى الكلمة.

---

(1) Habib Ayadi, « Une révolution qui marche sur la tête », La Presse de la Tunisie, 18 octobre 2012, p. 4.

(2) عبد الرزاق المختار، «الدستور الصغير في التنظيم المؤقت للسلطات»، دار محمد علي للنشر، 2011، ص. 17.

« La première remarque qu'il convient de souligner a trait à la différence entre les décrets-lois pris sur le fondement de l'article 28 de la Constitution de 1959 avant l'organisation provisoire des pouvoirs publics et ceux qui seront adoptés par la suite. Si les premiers émanaient d'une délégation des pouvoirs de l'autorité législative à l'autorité exécutive, les seconds représentent l'exercice d'un pouvoir législatif à titre initial. Ainsi, les décrets ayant cette forme sont en fait, des lois au sens propre du terme »[1].

ورغم أن تمييز الأستاذ **عياض بن عاشور** بين المراسيم المتخذة بناء على التفويض التشريعي الوارد بالفصل 28 من الدستور السابق وبين المراسيم التي اتخذت على أساس التنظيم المؤقت للسلطات العموميّة الصادر في 23 مارس 2011 يبدو منطقيا، إلاّ أنّه يصعب الجزم بأنّه يمكن أن نكيف المراسيم المتخذة بناء على التنظيم المؤقت للسلط الصادر في 23 مارس 2011 بـ « قوانين» بأتمّ معنى الكلمة لأنّها لم تصدر على هيئة تداوليّة لها مشروعيّة انتخابيّة.

أما بالنسبة للمراسيم التي صدرت بعد مداولة الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي فهو يبدو أنه، ولئن لم تصدر عن هيئة تمثيليّة لها مشروعيّة انتخابيّة معبرة شكليّا عن الإرادة العامّة، فإنّها صدرت عن هيئة كانت لها «مشروعيّة خاصة» يمكن تكييفها بأنّها «مشروعية ثورية» ممّا يجعل المراسيم الصادرة عنها ذات أهميّة وطبيعة خاصّة ومتميزة ونظام قانوني مستقل.

بل أن البعض من المراسيم التي أعدتها الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة، وخاصة المرسوم الانتخابي، الذي يعتبر من أهم النصوص المتعلقة بالانتقال الديمقراطي بالنظر إلى النقاشات التي ارتبطت بإعداده وسنه، تعتبر مراسيم ذات محتوى دستوري[2]. حتى أن ديباجة هذا المرسوم تجاوزت إلى حد ما الغاية الأصلية والأساسية من وضعه، وهي انتخاب مجلس تأسيسي لوضع دستور

(1) Yadh Ben Achour, « La révolution tunisienne dans ses manifestations constitutionnelles », La première phase de transition (14 janvier 2011, 16 décembre 2011), in ouvrage collectif, La Constitution de la Tunisie, Processus, principes et perspectives, ouvrage collectif publié par la PNUD, p. 47.

(2) المرسوم عدد 35لسنة 2011 مؤرخ 10 ماي 2011 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 33 مؤرخ في 10 ماي 2011، الصفحة 647 .

جديد، إلى محاولة «التأسيس» لمرحلة قانونية – سياسية جديدة إذ جاء فيها ما يلي :

« قطعا مع النظام السابق المبني على الاستبداد وتغييب إرادة الشعب بالبقاء غير المشروع في السلطة وتزوير الانتخابات.

ووفاء لمبادئ ثورة الشعب التونسي الهادفة إلى إرساء مشروعية أساسها الديمقراطية والحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية والكرامة والتعددية وحقوق الإنسان والتداول على السلطة.»

ورغم تعدّد الخيارات المطروحة أمام الطبقة السياسيّة، فإنّه تمّ الاتجاه نحو الإقرار باستحالة إجراء انتخابات رئاسيّة على أساس الدستور القائم وبالتالي فإنّه لا مناص من تعليق العمل بالدستور والمصادقة على تنظيم مؤقت للسلط العموميّة ثمّ انتخاب مجلس وطني تأسيسي[1].

وبناء على ذلك تمّ سنّ المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرّخ في 23 مارس 2011 يتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة. فما هي الطبيعة القانونيّة لهذا النص القانوني؟ وما هي قيمته القانونيّة والحلول التي كرّسها ؟

(1) جاء هذا الخيار خاصّة تحت ضغط الشارع ... وخاصّة ما سمّي آنذاك اعتصام القصبة الثاني..

الفصل الثاني :
الطبيعة القانونية للمرسوم عدد 14 لسنة 2011

لم يتردّد البعض في وصف المرسوم عدد 14 بأنّه نص قانوني من صنف خاص[1]. فعلى مستوى أساسه القانوني نلاحظ أنّ هذا المرسوم تمّ اتّخاذه إثر «خطاب» ألقاه رئيس الجمهوريّة المؤقت وتمّ بثّه تلفزيّا وذلك تحديدا يوم 3 مارس 2011، وقد قدم هذا الخطاب خارطة طريق للمرحلة القادمة. وقد اعتبر الأستاذ **الهادي بن مراد** أنّ هذا الخطاب لا يعتبر نصّا قانونيّا، وإنّما هو قرار سياسي أساسي أدّى إلى تكريس واقع قانوني تأسيسي ذو طبيعة دستوريّة.

« *Il ne s'agit pas certainement d'un acte juridique, mais d'un acte politique fondamental constitutif d'un fait juridique fondateur, de nature constitutionnelle* »[2].

والحقيقة أنه لا يمكن تكييف وتصنيف هذا الخطاب بالعودة إلى الأصناف الدستورية المتعارف عليها باعتبار طبيعته الخاصة والظرف الاستثنائي الذي ارتبط به.

ويمكن القول أنّ مرسوم 23 مارس 2011 المتعلق بتنظيم السلط العمومية جاء ليترجم القرار السياسي إلى نص قانوني ملزم.

وبالعودة إلى المرسوم عدد 14 لسنة 2011، نلاحظ أنّه لم يحل بطريقة مباشرة إلى الشرعيّة الدستوريّة السابقة القائمة على دستور 1959. فبالعودة إلى الإحالات الواردة صلب هذا المرسوم، نلاحظ أنّها تحدث نوعا من القطيعة مع دستور 1959 حيث جاء فيها:

---

(1) معتز القرقوري، «التنظيم المؤقت للسلط العموميّة في تونس انطلاقا من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011»، مجلة الأخبار القانونيّة، ص. 21.

(2) Hédi Ben Mrad, « La problématique constitutionnelle de la transition », in Transition démocratique en Tunisie, Etats des lieux, Les thématiques, sous la direction de H. Redissi, Diwen édition, 2013, p. 10.

« إنّ رئيس الجمهوريّة المؤقت، باقتراح من الوزير الأوّل،

حيث أنّ الشعب التونسي هو صاحب السيادة يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين انتخابا مباشرا حرّا ونزيها.

وحيث عبّر الشعب أثناء ثورة 14 جانفي 2011 عن إرادة ممارسة سيادته كاملة في إطار دستور جديد.

وحيث أن الوضع الحالي للدولة بعد الشغور النهائي لرئاسة الجمهوريّة في 14 جانفي 2011 كما أقرّ ذلك المجلس الدستوري في إعلانه الصادر بالرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة المؤرخ في 15 جانفي 2011 لم يعد يسمح بالسير العادي للسلط العموميّة كما صار من المتعذر التطبيق الكامل لأحكام الدستور.

وحيث أن رئيس الجمهوريّة هو الضامن لاستقلال الوطن وسلامة ترابه ولاحترام القانون وتنفيذ المعاهدات وهو يسهر على السير العادي للسلط العموميّة ويضمن استمرار الدولة».

يبدو إذن أنّ مرسوم 23 مارس 2011 ارتكز على التوافق الثوري «Le consensus révolutionnaire» أو الاجتماعي والذي بموجبه اتفقت القوى السياسيّة والمدنية على قبول هذا النص التأسيسي ما دام يستجيب ويحقق الإرادة الشعبيّة[1].

ومهما يكن من أمر فإنّنا نعتبر أنّ البحث عن أساس دستوري للمرسوم عدد 14 لسنة 2011 صلب دستور 1959 ليس ممكنا وغير ذي فائدة قانونية باعتبار أنّ هذا المرسوم تمّ اتّخاذه خارج الأطر الدستوريّة التقليديّة التي يمثلها دستور 1959. كما أن الإحالة إلى المفاهيم والمؤسسات التقليديّة للقانون الدستوري، خاصّة فيما يتعلق بمكانة هذا المرسوم صلب هرم القواعد القانونيّة، هو توجّه قابل للنقد ولا بدّ من تنسيبه.

يبدو أنّ المشروعيّة الثوريّة، والتي نجد صداها صلب الإحالات الواردة بمرسوم 23 مارس 2011، هي التي أسّست لاتخاذه وهي التي كانت، حسب تقديرنا، كافية للقطع مع الشرعيّة الدستوريّة القائمة والمهترئة باعتبار أن الثورة خلقت معطيات سياسيّة واجتماعيّة جديدة كان لا بدّ أن يكون لها انعكاس على المستوى القانوني-

(1) Yadh Ben Achour, « Religion, révolution et Constitution : spécialement d’après l’exemple tunisien », Leaders, 13 octobre 2012.

الدستوري وهو انعكاس بطبيعته استثنائي وغير منتظم في شرعية دستوريّة سابقة. لذلك فإن المشروعيّة الشعبيّة - الثورية كانت كافية للتأسيس لسن هذا المرسوم الذي يستند في طبيعته «التأسيسيّة» للاعتبارات التالية:

الاعتبار الأوّل: هو أنّ المرسوم عدد 14 القائم على أساس المشروعيّة الثوريّة ارتبط بحالة «الضرورة الدستوريّة». فهذا المرسوم كان ضروريّا لضمان استمراريّة الدولة التي تعتبر من المبادئ الأساسيّة ذات المحتوى الدستوري والأبعاد السياسيّة الأكيدة وهو من المبادئ التي يعتقد أنّها ليست في حاجة إلى التكريس الدستوري لتطبيقها.

فالضرورة الدستوريّة قد تبرر ما يصعب تبريره في الظروف العادية ووفقا للمعايير الدستوريّة التقليديّة وبالتالي فإنّ محاولة تصنيف هذا المرسوم ضمن الهرم الكلاسيكي للقواعد القانونيّة، لا يتلاءم مع طبيعته الاستثنائيّة المرتبطة بالواقع السياسي أكثر من ارتباطها بالمبادئ والقواعد الدستوريّة التقليدية المتعارف عليها.

الاعتبار الثاني: هو أنّ مرسوم 23 مارس 2011 هو مرسوم ذو طبيعة خاصّة وقد اعتبر بعض الفقهاء أنّه يصعب تصنيفه وهو التوجه الذي تبناه الأستاذان **عياض بن عاشور وسناء بن عاشور** اللذان اعتبرا بأن مرسوم مارس 2011 ليست له أية علاقة بالمنظومة الدستورية المنبثقة عن دستور 1 جوان 1959.

ورغم ذلك فإنه من المفارقات أن يكون هذا المرسوم ذا طبيعة تأسيسية باعتبار أنه يؤسس لميلاد منظومة دستورية جديدة أو نظام دستوري جديد.

Selon les professeurs Yadh Ben Achour et Sana Ben Achour, le décret-loi du 23 mars 2011 « *n'est en réalité ni momentanément un décret, ni ne sera ultérieurement une loi. N'ayant plus aucune attache avec l'ancien ordonnancement de la Constitution du 1er juin 1959 devenue caduque, il est paradoxalement un acte constitutif, générateur d'une nouvelle légalité, fondateur d'un ordre nouveau constitutionnel* »(1).

(1) Yadh Ben Achour, Sana Ben Achour, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », R.D.D.C, n° 92, octobre 2012, p. 722.

ورغم طبيعته «التأسيسيّة»[1]، فإنّ ما يلاحظ هو أن واضعي المرسوم ظلّوا متأثرين، على الأقل على المستوى الشكلي والاصطلاحي، بالمنظومة الدستوريّة السابقة إذ أنّ مجرّد إسناد الرقم 14 إلى هذا المرسوم يبدو وكأنّه تواصل للمراسيم التي أصدرها رئيس الجمهوريّة المؤقت بناء على التفويض المسند له بموجب الفصل 28 من الدستور وعددها 13 مرسوما، والحال أنّ المرسوم الصادر في 23 مارس 2011 لا يعتبر تواصلا للمراسيم التي اتّخذها رئيس الجمهوريّة المؤقت بناء على الدستور السابق.

وعموما فإنّ المرسوم عدد 14 لسنة 2011 قام بتنظيم السلط مؤقتا في انتظار انتخاب مجلس تأسيسي حيث جاء بفصله 18 الوارد ضمن الباب الخامس تحت عنوان «أحكام ختاميّة» ما يلي :

« ينتهي العمل بأحكام هذا المرسوم عند مباشرة المجلس الوطني التأسيسي مهامه وضبطه تنظيما آخر للسلطة العموميّة». فهذا المرسوم ولئن كان ذو طبيعة تأسيسية، إلا أن مجال انطباقه الزمني كان محدودا جدا باعتبار أنه ينهي العمل به ليس حين انتخاب مجلس وطني تأسيسي، وإنما عند استكمال هذا الأخير ضبط تنظيم مؤقت جديد للسلط. وهذا ما قام به فعليا المجلس الوطني التأسيسي بمجرد انتخابه حيث سن القانون التأسيسي عدد 6 في ديسمبر 2011 المنظم للسلط العمومية.

ورغم أنّ جانبا من الفقه وصف مرسوم مارس 2011 بأنّه بمثابة «الدستور الصغير»[2] أو الدستور الوقتي، فإنّ هذا النص اكتفى بتنظيم السلطة العموميّة ولم يتعرّض إلى مجال الحقوق والحريات ولم يخصص لها حيزا من الاهتمام، وهو أمر يبدو مبرّرا باعتبار الطبيعة الاستثنائيّة والوقتيّة لهذا المرسوم. كما أن الظروف الاستثنائية التي وقع سن هذا المرسوم في إطارها كان لها انعكاس مباشر على كيفية «صناعته» التي لم تكن بالدقة والصرامة الكافيتين اللتان تقتضيهما صناعة النصوص القانونية.

وقد وقع تقسيم هذا المرسوم إلى خمسة أبواب وهي على التوالي:

---

(1) معتز القرقوري، مرجع سابق، ص. 21.
(2) عبد الرزاق المختار، المرجع السابق، ص. 3.

H. Ben Mrad, art. précité, p. 15.

الباب الأوّل: أحكام عامّة.

الباب الثاني: السلطة التشريعيّة.

الباب الثالث: السلطة التنفيذيّة.

الباب الرابع: السلطة القضائيّة.

الباب الخامس: أحكام ختاميّة.

وقد انطلق واضعو المرسوم بالتنصيص على حلّ المجالس التمثيليّة وهي مجلس النواب ومجلس المستشارين. كما تم حل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وكذلك المجلس الدستوري باعتباره الهيئة التي كانت مكلفة، على الأقل ظاهريّا، بحماية دستور 1 جوان1959 [1].

ويبدو أنّ الانطلاق من حلّ هذه المؤسسات له بعد رمزي وذلك من خلال التأكيد على القطيعة مع دستور 1959 ومع كل مظاهر الشرعية الدستورية والسياسية السابقة. ولو أنّه بالعودة إلى الإحالات الواردة صلب المرسوم وإلى نصّه لا نجد إشارة إلى إلغاء العمل بالدستور، بل أنّ إحدى الإحالات تتضمّن إشارة ضمنيّة إلى إمكانيّة تواصل العمل ببعض أحكام الدستور حيث جاء فيها:

« وحيث أنّ الوضع الحالي للدّولة... لم يعد يسمح بالسير العادي للسلط العموميّة كما صار من المتعذر التطبيق الكامل لأحكام الدستور».

فهل يمكن أن نستنتج من خلال هذه الإحالة، ومن خلال عدم الإقرار صراحة بإلغاء دستور 1959 أو تعليق العمل به، ومن خلال التنصيص على حلّ المجالس المنصوص عليها بالفصل 2 والحال أنّ مجرّد إلغاء العمل بالدستور أو تعليقه كان يؤدّي آليّا إلى حلّ هذه المجالس، أن واضعي المرسوم ما زالوا متشبثين بأن بعض أحكام دستور 1959 قابلة للتطبيق؟ وما هي تلك الأحكام التي لم تشملها القطيعة الواردة بالمرسوم؟ وهل يمكن القول خاصّة بأن الباب المتعلّق بالحقوق

---

(1) جاء بالفصل الأول من المرسوم عدد 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 انه « إلى حين مباشرة مجلس وطني تأسيسي منتخب انتخابا عاما حرا مباشرا وسريا حسب مقتضيات نظام انتخابي يصدر للغرض مهامه، يتم تنظيم السلط العمومية بالجمهورية التونسية تنظيما مؤقتا وفقا لأحكام هذا المرسوم.»

والحريات يبقى قائما خاصّة وأن مرسوم مارس 2011 لم يخصّص بابا خاصّا بالحقوق والحريات؟

كلّ هذه الأسئلة كانت قائمة في ظلّ الغموض الذي ارتبط بمحتوى هذا النص ولو أن تكييفه بأنّه نصّ «تأسيسي» قاطع مع الشرعيّة الدستوريّة السابقة يجعل من الصعب الإقرار بتواصل فاعليّة بعض أحكام دستور 1959 دون غيرها مع ما يترتب عن ذلك من تردّد وغموض على مستوى إعمال وتطبيق المرسوم عدد 14.

الفصل الثالث :

توزيع السلط بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011

قد يبدو من الوجيه إبداء ملاحظتين أوليتين بخصوص تنظيم السلط صلب المرسوم عدد 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 والمتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية :

الملاحظة الأولى هو أنّ هذا النص ألحق الجماعات المحليّة بالباب المتعلّق بالسلطة التنفيذيّة. ورغم تأكيده أن المجالس البلديّة والمجالس الجهويّة والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحليّة تمارس المصالح المحليّة حسبما يضبطه القانون، فإنّه من السهل التفطّن إلى أنّ هذا الفصل ليس إلا استنساخا للفصل 71 من دستور 1 جوان 1959 مع تشويه لمقوّمات اللامركزيّة خاصّة باعتبار أنّ إلحاق الجماعات المحليّة بالسلطة التنفيذيّة، على الأقل من ناحية التبويب، قد يمسّ من أحد مقوّماتها الجوهريّة وهي الاستقلاليّة.

فالجماعات المحلية ليست جزء من السلطة التنفيذية وذلك باعتبار تمتعها المبدئي بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري، وذلك على الأقل من الناحية القانونية الصرفة.

الملاحظة الثانية هو أنّ الباب الرّابع خصّص للسلطة القضائيّة ولم يكن مجدّدا باعتبار أنّه أكّد أنّه «تنظم السلطة القضائيّة بمختلف أصنافها وتسير وتمارس صلاحيّاتها وفقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.» وحتّى على مستوى الصياغة نلاحظ نوعا من عدم الدقّة لأنّه يبدو من غير الوجيه القول بأن السلطة القضائيّة تنقسم إلى أصناف بل أن القضاء أو الهيئات القضائيّة هي التي يجوز تصنيفها. هذا فضلا عن الصعوبات التي كانت مرتبطة بمواصلة المجلس الأعلى للقضاء ممارسة صلاحيّاته لاعتبارات واقعيّة.

أمّا فيما يتعلّق بالسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، فإنّ المرسوم عدد 14 لسنة 2011 عمل على القطع مع الشرعية الدستورية السابقة، وقد نجح في ذلك نسبيا رغم أنه استعمل عديد المصطلحات والأصناف الدستورية المرتبطة بدستور 1959. وسوف نتعرض تباعا إلى السلطة التشريعية (**الفقرة الأولى**) ثم إلى السلطة التنفيذية (**الفقرة الثانية**) صلب المرسوم عدد 14 المنظم للسلط العمومية.

أسند الفصل الرابع من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 الوظيفة التشريعيّة[1] إلى جهازين ينتميان إلى السلطة التنفيذيّة وهما رئيس الجمهوريّة المؤقت ومجلس الوزراء. وقد جاء في هذا الفصل ما يلي:

« يتمّ إصدار النصوص ذات الصبغة التشريعيّة في صيغة مراسيم يختمها رئيس الجمهوريّة المؤقت بعد مداولتها في مجلس الوزراء ويسهر على نشرها بالرّائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة».

ونعتبر أنّ هذا الفصل يثير جملة من الملاحظات الشكليّة والجوهريّة:

فعلى **المستوى الشكلي** نلاحظ أنّ الفصل 4 من المرسوم لم يستعمل مصطلحات النصوص التشريعيّة وفضّل استعمال مصطلح « النصوص ذات الصبغة التشريعيّة» وكأن واضعي المرسوم مدركون بأنّ الأمر يتعلّق بنصوص هي من قبيل النصوص ذات المحتوى أو الصبغة التشريعيّة ماديا أو جوهريّا، أمّا على المستوى الشكلي فإنّها لا ترتقي إلى نفس مرتبة النصوص التشريعيّة الصّادرة عن الهيئات التمثيليّة المنتخبة.

فالنص التشريعي الصادر عن أجهزة تنفيذية لا يخضع من ناحية الإعداد والإقرار إلى نفس المسار القانوني- الإجرائي الذي تمر به النصوص التشريعية المصادق عليها من قبل الأجهزة التشريعية. فخاصية التداول La délibération هي خاصية جوهرية تختص بها النصوص التشريعية الصادرة عن الأجهزة التشريعية. أما النصوص الصادرة عن هيئات غير تداولية وغير منتخبة لأداء الوظيفة التشريعية فإنه لا يمكن تكييفها بأنها نصوص تشريعية.

كما أنّ الفصل 4 من مرسوم عدد 14 لم يوفق واضعوه في القطع النهائي مع الأصناف القانونيّة التي كانت مكرّسة صلب دستور 1959 باعتبار أنّهم أسندوا إلى النص المنظم للسلط العموميّة وصف المرسوم décret-loi وهو من

(1) رغم أنّ عنوان الباب الثاني من مرسوم مارس 2011 هو السلطة التشريعيّة إلا أنّنا نفضّل استعمال مصطلح الوظيفة التشريعيّة لأنّنا نعتبر أنّه هيكليّا لا توجد سلطة تشريعيّة في ظلّ مرسوم 2011 باعتبار عدم وجود هيئة تمثيليّة منتخبة تعبّر عن الإرادة العامّة وتتولّى وظيفة سنّ القواعد التشريعيّة.

الأصناف القانونيّة التي دخلت المنظومة الدستوريّة التونسيّة بموجب دستور 1 جوان 1959 تأثرا بالتجارب الدستورية الفرنسية.

أمّا على الصّعيد المادّي أو الجوهري، فإنّ تنظيم الوظيفة التشريعيّة صلب المرسوم عدد 14 يحيلنا بالضرورة إلى أسلوب نشأة وظيفة سن القواعد بصورة أصليّة في تونس حتّى بعد الاستقلال وإعلان الجمهوريّة حيث ظلّ سن القواعد بصورة أصليّة من اختصاص السلطة التنفيذيّة (الباي ثمّ رئيس الحكومة منذ 1956).

فحتّى بعد فقدان الباي لهذه الوظيفة، فإنّها عادت بالنظر إلى رئيس الحكومة بموجب أمر 3 أوت 1956. أمّا إثر إعلان الجمهوريّة في 25 جويلية 1957، فإنّ رئيس الجمهوريّة أصبح هو الممارس لوظيفة سن القواعد بصورة أصليّة، أي القواعد ذات الصبغة التشريعيّة وذلك في ظلّ غياب برلمان يمارس السلطة التشريعيّة.

من الواضح إذن أنّ نشأة القانون الوضعي التونسي كانت «بين أحضان» السلطة التنفيذيّة التي ظلّت، إلى حين سنّ دستور 1 جوان 1959، هي الممارسة لوظيفة سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة. وقد كتب الأستاذ **ناجي البكوش** حول مكانة وأهمية الأمر في المنظومة القانونية التونسية معتبرا أن القانون الوضعي التونسي الحديث اتخذ من الأمر مصدرا لنشأته وهو ما مكن من القطع نهائيا مع المنظومة القانونية التقليدية التي كانت تستند إلى تطبيق الشرع.

« Le droit positif tunisien moderne est né par décret, notamment à partir du XIX siècle lorsque le pays avait basculé d'un pouvoir normatif diffus vers un pouvoir normatif centralisé dont la publicité sera désormais assurée dans un journal officiel dénommé Errayed Ettounsi, c'est-à-dire « le précurseur tunisien ». Le décrochage avec le système juridique traditionnel fut brutal et avait valu au Bey de l'époque la réprimande de Salafistes Wahhabites de l'Orient.

Le support de juridicisation et de codification fut exclusivement le décret jusqu'à 1957 date de la naissance de la catégorie des « lois » qui ne deviendra acte du parlement qu'en 1959. Encore aujourd'hui, le décret occupe une place prépondérante et centrale

dans l'arsenal juridique tunisien et ce en dépit des évolutions et transformations politiques et constitutionnelles qu'a connu le pays depuis une soixantaine d'années et qui auraient du ramener cet acte normatif à la dimension qui lui est normalement réservée dans un régime reposant sur la séparation des pouvoirs »[1].

ويعتبر الفصل 4 من المرسوم عدد 14 بمثابة «العود على بدء» على مستوى مصادر القانون الوضعي في تونس. وقد اعتبر أحد الدارسين أن الأمر لم يكن تاريخيا مجرد نص إداري، بل أنه ظل، ولفترة طويلة، تعبيرا عن إرادة صاحب السيادة ونصا قانونيا من مرتبة عليا أمن ليس فقط مسار نشأة القانون الوضعي التونسي، ولكن أيضا المرور من منظومة قانونية وقضائية دينية - شرعية إلى منظومة القانون الوضعي الذي يقطع مع الخلفية الدينية للنصوص القانونية.

« Plus qu'un simple acte administratif, le décret (et par assimilation le décret-loi) fut pendant longtemps, non seulement l'expression de la volonté personnelle du souverain, mais aussi un acte juridique suprême qui a conditionné la naissance et l'évolution du droit positif moderne tunisien ainsi que le décrochage progressif de ce dernier du système de la charia.»[2]-[3].

ونعتقد أنّ المراسيم المنصوص عليها بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة الصادر في مارس 2011 تثير الملاحظات التالية :

الملاحظة الأولى: فيما يتعلّق بالميزة أو الخاصيّة الأولى هي المرونة التي تبرز من خلال الاقتصار على المداولة في مجلس الوزراء والختم من قبل رئيس الجمهوريّة، رغم أنّ الثقة التي منحت للحكومة ليست مطلقة باعتبار أنّ صنفا معيّنا من المراسيم كان لا بدّ من أن يكون منبثقا عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي حيث جاء بالفصل 2 من المرسوم المحدث لها[4]أنّه « تتعهّد الهيئة بالسهر على دراسة النصوص التشريعية

(1) Néji baccouche, préface, thèse de Mohamed Naifar sur « Le décret à caractère général », collection de thèses 2, édition centre d'études fiscales, 2016.
(2) Mohamed Naifer, « Le décret à caractère général », CEF, Collection de thèses, 2, 2016, p. 1.
(3) حول المراسيم خلال الفترة الانتقاليّة أنظر: جمال العجرود، «المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقاليّة»، المجلة العربيّة للعلوم السياسيّة.
(4) مرسوم عدد 6 لسنة 2011 مؤرّخ في 18 فيفري 2011 يتعلّق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق

ذات العلاقة بالتنظيم السياسي واقتراح الإصلاحات الكفيلة بتجسيم أهداف الثورة بخصوص المسار الديمقراطي...»

ورغم أنّ الهيئة لا تتمتّع بالسلطة التقريريّة، إلاّ أنّها ساهمت إلى قدر كبير في إعداد جملة من المراسيم التي ساعدت على تحقيق جزء من الانتقال الديمقراطي[1] خاصّة وأن الهيئة، ولئن لم تكن تتمتّع بالمشروعيّة الانتخابيّة، فإنّها كانت هيئة تمثيليّة عكست إلى حدّ ما المشروعيّة الثوريّة ممّا جعل الحكومة ورئيس الجمهوريّة المؤقت حريصان على احترام مقترحات الهيئة مع إدخال بعض التنقيحات على النصوص التي قامت بإعدادها[2].

الملاحظة الثانية: هو أنّ مجال المراسيم الوارد بالفصل 5 من المرسوم عدد 14 يذكرنا بمجال القانون صلب دستور 1 جوان 1959، حتّى أنّ الفقرة الأخيرة من الفصل 5 من المرسوم، وفي تواصل ضمني وغير مبرر مع الشرعيّة الدستوريّة السابقة، استعملت مصطلح «مجال القانون» والحال أنّ مرسوم 2011 لا يكرّس صنفا قانونيّا من قبيل «القانون» حيث جاء بالفقرة الأخيرة:

« وبصفة عامّة كلّ المواد التي تدخل بطبيعتها في مجال القانون».

والحقيقة أنّ استعمال مصطلح القانون في غير محلّه لأنّ السلطة التشريعيّة تمارس عن طريق «مراسيم». كما أن الإحالة إلى المجالات أو المواد « التي تدخل بطبيعتها في مجال القانون» هي إحالة غامضة باعتبار غياب معيار واضح لتصنيف المواد التي تدخل بطبيعتها في مجال القانون من غيرها من المواد الأخرى والتي

أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، الرائد الرسمي عدد 13 الصادر في 1 مارس 2011، ص. 200.

(1) المرسوم المتعلق بالانتخابات والمرسوم المتعلق بالأحزاب والمرسوم المتعلق بالجمعيات والمرسوم المتعلق بالصحافة والمرسوم المتعلق بقطاع السمعي البصري وكذلك المرسوم المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

(2) أكّد الوزير المعتمد لدى الوزير الأوّل (السيد رضا بالحاج) في تصريح لجريدة الأهرام المصريّة بتاريخ 15 أكتوبر 2011 أن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة لها « دور استشاري كي تقترح القوانين (المراسيم) وتحدّد خطوات الانتقال إلى الديمقراطيّة لكن في الممارسة العمليّة فإن رأي الهيئة له طابع إلزامي معنوي مع أن الحكومة تحتفظ بحق إدخال التعديلات على النصوص التي ترفعها الهيئة».

من المفترض أن تعود إلى مجال السلطة الترتيبيّة العامّة التي تعود طبقا للمرسوم إلى رئيس الجمهوريّة المؤقت[1].

وعموما فإنه لا يمكن تفسير استعمال مفهوم «مجال القانون» إلا من خلال الإحالة إلى الشرعية الدستورية السابقة والتي جاء مرسوم 23 مارس 2011 قصد تجاوزها وتغييرها بشرعية دستورية جديدة.

فمجال القانون هو من المفاهيم التي ارتبطت بالتجربة الدستورية في ظل دستور 1959 وتحديدا إثر تعديل 1976 الذي جاء ليمكن السلطة الترتيبية من التدخل بصورة أصلية، ولكن استثنائية ووقتية لسن القواعد القانونية. وقد تدعم هذا المفهوم إثر تعديل الدستور سنة 1997 الذي جاء مكرسا، على الأقل من الناحية المبدئية، لنظرية تحديد مجال القانون اقتداء بالتجربة الفرنسية في ظل دستور 1958 [2].

وقد سبق أن اعتبر الأستاذ **ناجي البكوش** أن تعديل 27 أكتوبر 1997 أدخل ثورة قانونية على مصادر التشريع في تونس مضيفا أن ... «الحديث عن ثورة قانونية لا هو من قبيل المبالغة ولا هو من قبيل الإثارة وإنما له مبررات نظرية وعملية إذ مررنا بمقتضى التعديل من منظومة لسن القواعد في نطاق بنية قانونية ومؤسساتية هرمية إلى منظومة لسن القواعد تقوم على توزيع الاختصاص توزيعا أفقيا مع ما كل ما يترتب عن هذا الخيار الجديد من انعكاسات قانونية ومؤسساتية وسياسية من أبرزها حصر اختصاص السلطة التشريعية والتقليص من مجال القانون وكذلك عدم تحصينه حاليا ضد تدخل التراتيب بالإضافة إلى ما يطرأ على مبدأ الشرعية ومصادرها من متغيرات بفعل هذا التعديل.»[3]

الملاحظة الثالثة: تتعلّق بالوضع القانوني للمراسيم الصادرة بناء على الفصل 4 من المرسوم عدد 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 فهل هي نصوص تشريعيّة، وبالتالي تكون محصنة ضدّ أيّ رقابة قضائيّة باعتبار أنّ المحكمة الإداريّة لا تنظر إلاّ في « دعاوى تجاوز السلطة التي ترفع لإلغاء المقرّرات الصادرة في المادّة

(1) الفصل 7 من المرسوم عدد 14 « يسهر رئيس الجمهوريّة المؤقت على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبيّة العامّة...».

(2) راجع خاصة ناجي البكوش، « مجال القانون على ضوء تعديل الدستور المؤرخ في 27 أكتوبر 1997»، مجلة دراسات قانونية، عدد 6، 1998-1999، الصفحة 7 وما يليها.

(3) المرجع السابق الصفحة 8.

الإداريّة»[1] أم أنّها نصوص ترتيبيّة قابلة لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري مثل غيرها من القرارات الإدارية كلما استجابت لشروط مقبولية الطعن بالإلغاء؟

نعتقد أنّه من الصعب الطعن في المراسيم المتّخذة بناء على الفصل الرابع من مرسوم 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط بدعوى تجاوز السلطة باعتبار أنّه، وعلى خلاف الأمر بالنسبة للمراسيم التي اتّخذت على أساس التفويض التشريعي في ظلّ المشروعيّة الدستوريّة السابقة، أي الفصل 28 من دستور 1959 ، فإنّ مراسيم الفصل 4 مكنت رئيس الجمهوريّة المؤقت من سلطة أصليّة لسنّ القواعد القانونيّة وهذه القواعد لها صفة النصوص ذات الصبغة التشريعيّة بموجب صريح الفصل 4 كما أنّها جاءت في ظروف غير عادية وبالتالي فإنّه من المتجه أن لا تخضع إلى نفس المعايير القانونيّة التي كانت منطبقة على المراسيم في ظلّ دستور 1959.

وقد رفضت المحكمة الإداريّة في بعض قراراتها الطعن في المراسيم المتّخذة بناء على الفصل 4 من مرسوم 23 مارس 2011 معتبرة أنه:

« وحيث استقرّ الفقه والقضاء على اعتبار أنّ المراسيم تنتمي بحكم طبيعتها إلى الأعمال القانونيّة التي لها مرتبة التشريع والتي لا تخضع لرقابة المحكمة الإداريّة إلغائيا.

وحيث اقتضى الفصل 4 من المرسوم عدد 14 المؤرّخ في 23 مارس 2011 المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة أنّه « يتمّ إصدار النصوص ذات الصبغة التشريعيّة في صيغة مراسيم يختمها رئيس الجمهوريّة المؤقت بعد مداولتها في مجلس الوزراء ويسهر على نشرها بالرّائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة.

وحيث طالما لم تتوفّر في المرسوم المشار إليه شروط المقرّر الإداري القابل للطعن بدعوى تجاوز السلطة على معنى الفصل 3 من قانون المحكمة الإداريّة فإنّ طلب توقيف تنفيذه يغدو حريا بالرفض»[2].

(1) الفصل 3 من قانون 1 جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإداريّة.
(2) قرار في مادّة توقيف التنفيذ، القضيّة عدد 413663 بتاريخ 24 جوان 2011 .

لم يخرج المرسوم عدد 14 الصادر في 23 مارس 2011 عن السياق العام لدستور 1959 فيما يتعلّق بالعلاقة بين رأسي السلطة التنفيذيّة وهما رئيس الجمهوريّة المؤقت وحكومة مؤقتة يرأسها وزير أوّل حيث جاء بالفصل 6 من المرسوم ما يلي :

« يمارس رئيس الجمهوريّة المؤقت السلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة مؤقتة يترأسها وزير أوّل».

ويكاد يكون هذا الفصل استنساخا مشوها لما كان ينصّ عليه الفصل 37 من دستور 1 جوان 1959 من أنّ « رئيس الجمهوريّة يمارس السلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة يرأسها وزير أوّل».

إذن لم يكن المرسوم مجددا على مستوى مكوّنات السلطة التنفيذيّة وعلى مستوى طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهوريّة والحكومة، باعتبار أنّ الحكومة تبدو في حالة تبعيّة إزاء رئيس الجمهوريّة ويقتصر دورها على مساعدته في أداء وظيفته التنفيذيّة. ولدراسة السلطة التنفيذيّة في ظلّ مرسوم 23 مارس 2011 سوف نميّز بين رئيس الجمهوريّة المؤقت (**أولا**) والحكومة المؤقتة (**ثانيا**).

1 ـ رئيس الجمهوريّة المؤقت

يعتبر رئيس الجمهوريّة المؤقت، رغم عدم تمتّعه بمشروعيّة انتخابيّة، قطب الجهاز التنفيذي في مرسوم 23 مارس 2011 على الأقل من الناحية الشكليّة فهو الممارس للسلطة التنفيذيّة. وتقتضي دراسة هذا الجهاز التنفيذي إبداء الملاحظات التالية على ضوء القسم الأوّل من الباب الثالث المخصّص للسلطة التنفيذيّة.

الملاحظة الأولى هو أن الفصل 7 من مرسوم 2011 أسند لرئيس الجمهوريّة صلاحيّة السّهر على تنفيذ المراسيم باعتباره الماسك بزمام السلطة التنفيذيّة، ولكن مكّنه أيضا من ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة وهي صنف قانوني دخل الدستور التونسي السابق بموجب تعديل 1976 وتدعم بموجب تعديل 1997 ومكن رئيس الجمهوريّة من سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة.

وهذا يعني ضمنيّا أنّ مجال المراسيم محدّد صلب التنظيم المؤقت للسلط. ولو أنّ الفائدة من ذلك تبقى نسبيّة باعتبار أنّ كلا من المراسيم والنصوص المتّخذة من قبل رئيس الجمهوريّة المؤقت بناء على ما له من سلطة ترتيبيّة عامّة تمارس من قبل نفس السلطة وهي السلطة التنفيذيّة ويبقى التمييز قائما أساسا على مستوى الإجراءات ففي حين تتّخذ المراسيم بناء على مداولة مجلس الوزراء، فإنّ النصوص التي يتّخذها رئيس الجمهوريّة المؤقت على أساس ممارسته للسلطة الترتيبيّة العامّة لا تقتضي هذا الإجراء «التداولي» على مستوى مجلس الوزراء.

ومن المفارقات أنّه بإمكان رئيس الجمهوريّة المؤقت أن يفوّض كامل سلطته الترتيبيّة أو جزءا منها إلى الوزير الأوّل[1]. وإذا كان التفويض الجزئي مقبولا وفقا للنظريّة العامّة للتفويض، فإنّ تفويض كامل السلطة الترتيبيّة العامّة للوزير الأوّل يعتبر اعتداء على قواعد الاختصاص وعلى المبادئ العامّة للتفويض باعتبار أنّ الأمر يتحوّل إلى عمليّة «تحويل اختصاص».

وقد كان الدستور السابق، ومنذ تعديل 1976، يقرّ بإمكانيّة تفويض كامل السلطة الترتيبيّة العامّة لرئيس الجمهوريّة للوزير الأوّل[2]. غير أنّ المشرّع الدستوري تدارك الأمر بموجب تعديل الدستور في 1 جوان 2002 حيث أصبح التفويض لا يتمّ إلاّ في جزء من السلطة الترتيبيّة العامّة وليس في مجملها[3].

الملاحظة الثانية تتعلّق بمنع رئيس الجمهوريّة المؤقت من الترشح لعضويّة المجلس الوطني التأسيسي وهو أمر قد يبدو وجيها حتّى لا يتمّ استغلال منصب رئيس الجمهوريّة للتأثير في المسار الانتخابي. غير أنّ ما يجلب الانتباه والاستغراب هو أنّ الفصل 11 يمنع رئيس الجمهوريّة المؤقت من الترشح لأي انتخابات أخرى بعد وضع الدستور الجديد. وإضافة إلى عموميّة مصطلح « أي انتخابات أخرى»، فإن هذا المنع يتعارض مع الاتفاقات الدوليّة المصادق عليها من قبل الجمهوريّة التونسيّة وخاصّة الفصل 25 من العهد الدولي المتعلّق بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

(1) الفصل 7 فقرة 1.
(2) الفصل 53 من دستور 1 جوان 1959 إثر تعديل 8 أفريل 1976.
(3) الفصل 53 من الدستور إثر تعديل 1 جوان 2002.

الملاحظة الثالثة هو أنّ الوضعيّة القانونيّة الهشة لرئيس الجمهوريّة المؤقت، وخاصّة عدم تمتّعه بالمشروعيّة الانتخابيّة، لم يمنع واضعي المرسوم عدد 14 من إسناده صلاحيّات واسعة ليس فقط في مجال اختصاصه الطبيعي، وهو المجال التنفيذي، ولكن أيضا خارج هذا المجال وخاصّة في مجال السلطة التشريعيّة وحتّى في مجال السلطة القضائيّة باعتبار أنّه يتمتّع بحق العفو الخاص[1]، هذا فضلا عن تحمّل الحكومة للمسؤوليّة أمامه باعتبار أنّ المرسوم يمنح لرئيس الجمهوريّة المؤقت حق «إنهاء مهام الحكومة أو عضو منها باقتراح من الوزير الأوّل» [2] وذلك إعمالا لمبدأ توازي الصيغ والشكليات باعتبار أنّ رئيس الجمهوريّة المؤقت هو الذي يتولّى تعيين الوزير الأوّل وتعيين بقيّة أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأوّل.

2 ـ الحكومة المؤقتة

الحكومة هي المكوّن الثاني من مكوّنات السلطة التنفيذيّة في المرسوم عدد 14 لسنة 2011، ويوجد على رأسها وزير أوّل. وهي هيكليا تابعة لرئيس الجمهوريّة الذي يعينها ويتولّى عزلها. وقد خصّها المرسوم عدد 14 بالقسم الثاني من الباب الثالث وتحديدا الفصول من 13 إلى 15 وهي فصول تثير جملة من الملاحظات :

الملاحظة الأولى تتعلّق بالفصل 13 من المرسوم عدد 14 وهو الذي يحدّد صلاحيّات الحكومة وكذلك صلاحيّات الوزير الأوّل.

والمهم في هذا الفصل هو أنّه يمنح صلاحيّات واسعة للحكومة في تصريف أعمال الدولة وفي ضمان السير العادي للمرافق العموميّة.

أمّا بالنسبة للوزير الأوّل فإنّنا نلاحظ تمتّعه بصلاحيّات واسعة حدّدها الفصل 13 كالآتي:

- تسيير الحكومة وتنسيق أعمالها،
- التصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة.
- نيابة رئيس الجمهوريّة المؤقت عند الاقتضاء في رئاسة مجلس الوزراء أو في مجلس آخر.

---

(1) الفصل 9 من المرسوم عدد 14.
(2) الفصل 9 من المرسوم عدد 14.

وبالتمعّن في هذا الاختصاصات، نلاحظ أنّها تقريبا نفس الاختصاصات التي وقع إسنادها للوزير الأوّل صلب الفصل 60 من دستور 1959 إثر تعديل 1976 والذي جاء فيه:

«يسير الوزير الأوّل الحكومة وينسق أعمالها ويتصرف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة».

وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهوريّة في رئاسة مجلس الوزراء أو أيّ مجلس آخر. ممّا يعني أنّ واضعي المرسوم عدد 14 استلهموا الأحكام المتعلّقة بصلاحيّات الوزير الأوّل من دستور 1959 إثر تعديل 1976 وهي أحكام تمّ التخلي عنها في اتّجاه حصر صلاحيّات الوزير الأوّل بموجب تعديل 1988 الذي جاء لردّ الاعتبار للطبيعة الرئاسيّة للنظام السياسي التونسي آنذاك.

الملاحظة الثانية هو أنّ الفصل 14 من المرسوم المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة حدّد صلاحيّات الوزراء بصورة فرديّة، وهو ما يعتبر تجديدا مقارنة بدستور 1959 الذي لم يخصّص صلب أحكامه فصلا أو فصولا تتعلّق بصلاحيّات الوزراء بصورة فرديّة.

الملاحظة الثالثة هو أنّ الفصل 15 من المرسوم عدد 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 أكّد أنّه لا يجوز للوزير الأوّل وبقيّة أعضاء الحكومة المؤقتة الترشح لعضويّة المجلس الوطني التأسيسي، وهذا المنع يبدو منطقيّا حتّى لا يقع التأثير على المسار الانتخابي. غير أنّ ما يميّزه عن المنع المتوجّه لرئيس الجمهوريّة المؤقت هو أنّه لا يشمل الترشح لأيّ انتخابات بعد وضع الدستور الجديد.

المبحث الثاني

تنظيم السلط بالقانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرّخ في 16 ديسمبر 2011

بالرّجوع إلى مختلف الثورات المؤدية إلى سقوط الأنظمة الدكتاتوريّة يتبيّن أنّ الشعوب تجد نفسها عادة أمام وضع قانوني وسياسي معقّد ومزدوج يظهر من جهة، في وجود شرعيّة دستوريّة وسياسيّة قائمة فقدت مقوّمات مصداقيّتها ومشروعيّتها ومن جهة ثانية، في قيام مشروعيّة ثوريّة وليدة صنعتها إرادة الشعب صاحب السّيادة وثورته على الاستبداد ولكنها في المقابل لم تتمكن بعد من صنع شرعيّة قانونيّة ودستوريّة جديدة تحل محل الشرعيّة البالية وتتلاءم مع الوضع السياسي الجديد.

إن الخيارات كانت متعددة تعدد تجارب الانتقال الديمقراطي، فهنالك من نادى بإعادة البناء من القاعدة إلى القمّة أي الانطلاق من إجراء انتخابات محلية وهنالك من طالب بانتخابات رئاسيّة لسدّ الفراغ الحاصل على رئاسة الدّولة وتأمين استمراريتها. وهنالك أيضا من طالب بإجراء انتخابات تأسيسية من أجل وضع دستور جديد خاصة وأن الدستور السابق تم تطويعه وتشويهه مما أدى إلى فقدان النظام السياسي التونسي لخاصية أساسية وهي التوازن بين السلط. وأخيرا تم اختيار انتخاب مجلس وطني تأسيسي كان القانون التأسيسي عدد 6 من أول النصوص التي قام بسنها .

لقد جاء القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط منظما للسلط العموميّة بصورة مؤقتة إلى حين وضع دستور جديد ودخوله حيّز التنفيذ ومباشرة المؤسسات المنبثقة لمهامها وأسند له المجلس الوطني التأسيسي العدد 6. ولسائل أن يتساءل عن إسناد هذا الرقم لقانون تأسيسي يعتبر أول نص صادر عن المجلس الوطني التأسيسي؟

بالعودة إلى الرّائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة نلاحظ أن إسناد عدد 6 للقانون التأسيسي مرتبط بعدد القوانين التي صدرت قبله خلال سنة 2011 وهي جميعها قوانين اتخذت على أساس الدستور القديم أي دستور 1 جوان 1959

والحال أن القانون التأسيسي الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي يمثل قطيعة تامّة مع الدستور القديم خاصّة وأنّه ينصّ صلب فصله 27 بأن المجلس الوطني التأسيسي « **يقر ما تمّ من تعليق العمل بدستور الأوّل من جوان 1959 ويقرّر إنهاء العمل به بصدور هذا القانون التأسيسي**».

إن اعتبار القانون التأسيسي الأول الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي تواصلا، ولو شكليا على مستوى الترقيم، للقوانين الصادرة قبله هو في حد ذاته خطأ منهجي كان من المفروض تجنّبه لتأكيد القطيعة الحاصلة مع الدستور القديم هذا من جهة. ومن جهة ثانية فإنه بالعودة إلى هذا القانون نلاحظ أنه وقع ختمه من قبل رئيس الجمهورية المؤقت المنتخب على أساسه وهو حسب رأينا خطأ قانوني لسببين على الأقل :

السبب الأول هو أن رئيس الجمهورية المؤقت تمّ انتخابه من قبل المجلس الوطني التأسيسي على أساس هذا القانون وبالتالي لا يمكن لمن وقع انتخابه على أساس نص قانوني أن يتولى هو مهمّة ختمه.

السبب الثاني هو أن القانون التأسيسي عدد 6 أقرّ صلب فصله 28 بأنه « يدخل هذا القانون حيّز النفاذ فور المصادقة عليه من المجلس الوطني التأسيسي». فوفقا لصريح النص ليست هنالك حاجة لختم هذا القانون خاصة وأن عملية الختم تتولاها بصورة تقليدية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة عموما). وكان بالإمكان تجاوز هذا الخطأ من خلال إسناد وظيفة الختم استثنائيا لرئيس المجلس الوطني التأسيسي أو حتى لرئيس الجمهورية المؤقت آنذاك **فؤاد المبزع** وذلك لتجنب ختم قانون من قبل سلطة وقع انتخابها على أساسه.

تمّت المصادقة على القانون التأسيسي عدد 6 يوم 10 ديسمبر 2011، وقد وصفه جانب من الفقه بالدستور الصغير، وهو وصف له ما يبرّره باعتبار غياب دستور دائم ينظم الحياة السياسيّة خلال الفترة الانتقالية التي لا يمكن الحديث خلالها عن نظام سياسي بقدر ما يتعلق الأمر بتنظيم مؤقت للسلط. غير أن هذا الوصف للتنظيم المؤقت للسلط العمومية بأنه « الدستور الصغير» لم يسلم من النقد باعتبار تغييب جانب هام صلب هذا النص وهو الجانب المتعلق بالحقوق والحريات[1] والحال أن الدساتير تأتي غالبا لضمان الحقوق والحريات الأساسيّة وتنظيم السلطة بمختلف مكوّناتها.

---

(1) هنالك من يشير إلى أن هذا الجانب لم يغيب تماما فبالعودة إلى ديباجه القانون التأسيسي

وسوف نتعرّض للوظيفة الأصليّة للمجلس الوطني التأسيسي بوصفه سلطة مؤسسة، وهي وظيفة وضع الدستور من خلال التنظيم المؤقت للسلط **(فصل أوّل)** قبل التعرّض إلى إسناده السلطة التشريعيّة **(فصل ثان)** لنتعرّض في الأخير إلى السلطة التنفيذيّة كما نظمها القانون التأسيسي عدد 6 **(فصل ثالث)**.

عدد 6 نلاحظ أن أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أكدوا على ما يلي « سعيا منا لتجسيد مبادئ الثورة المجيدة وتحقيق أهدافها ووفاء لأرواح الشهداء وتضحيات التونسيين على مرّ الأجيال، وخصوصا على إنجاح المسار التأسيسي الديمقراطي وضمان الحريات وحقوق الإنسان....».

الفصل الأول:

الوظيفة التأسيسية للمجلس الوطني التأسيسي صلب التنظيم المؤقت للسلط العمومية

حدّد الباب الأول من القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة والصادر في 16 ديسمبر 2011 مهام المجلس الوطني التأسيسي، غير أن هذا التحديد لم يرد على سبيل الحصر وإنّما فقط على سبيل الذكر حيث جاء بالفصل الثاني من القانون التأسيسي عدد 6 « **يتولّى المجلس الوطني بصفة أصليّة وضع دستور للجمهوريّة التونسيّة، كما يتولّى أيضا بالخصوص المهام التالية :...** »

فالمهمّة الأصليّة للمجلس الوطني التأسيسي كانت تتمثل في وضع دستور جديد للبلاد (**الفقرة الأولى**) وفقا لشروط وإجراءات تمّ تحديدها صلب الباب الثاني من القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالسلطة التأسيسية، وكذلك من خلال النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه بتاريخ 20 جانفي 2012 (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى	**وضع الدستور : الوظيفة الأصليّة للمجلس الوطني التأسيسي**

تعتبر الوظيفة التأسيسيّة الوظيفة الأصليّة، ولكنها ليست الوحيدة للمجلس الوطني التأسيسي. وتتمثل هذه الوظيفة في وضع دستور من قبل سلطة مختصّة تسمّى السلطة التأسيسيّة الأصليّة وهي مبدئيّا سلطة عليا وغير مقيّدة تتمتع باختصاص مطلق وبحرية تامّة في اختيار النّظام الأنسب للمجتمع السياسي.

وإسناد الوظيفة التأسيسيّة للمجلس الوطني التأسيسي يتأسس ليس فقط من القانون التأسيسي عدد 6 الصادر في 16 ديسمبر 2011، وإنّما من عدّة نصوص صدرت قبله وهي أساسا :

* المرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرّخ في 23 مارس 2011 يتعلق بالتنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة والذي جاء في ديباجته « وحيث عبر الشعب أثناء ثورة 14 جانفي 2011 عن إرادة ممارسة سيادته كاملة في إطار دستور جديد».

* المرسوم عدد 35 لسنة 2011 مؤرّخ في 10 ماي 2011 يتعلق بانتخاب مجلس وطني تأسيسي الذي جاء في ديباجته ما يلي « وانطلاقا من إرادة الشعب التونسي في انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولّى وضع دستور جديد للبلاد ».

* الأمر عدد 582 لسنة 2011 مؤرّخ في 20 ماي 2011 يتعلق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي الذي جاء صلب فصله السادس ما يلي « يجتمع المجلس الوطني التأسيسي يومين بعد تصريح الهيئة المركزيّة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنتائج النهائيّة للاقتراع ويتولّى إعداد دستور للبلاد في أجل أقصاه سنة من تاريخ انتخابه ».

* الأمر عدد 998 لسنة 2011 مؤرّخ في 21 جويلية 2011 يتعلق بإلغاء أحكام الأمر عدد 582 لسنة 2011 المؤرّخ في 20 ماي 2011 المتعلق بدعوة النّاخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي.

* الأمر عدد 1086 لسنة 2011 مؤرّخ في 3 أوت 2011 يتعلّق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي والذي جاء صلب فصله السادس ما يلي « يجتمع المجلس الوطني التأسيسي بعد تصريح الهيئة المركزيّة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنتائج النهائيّة للاقتراع ويتولّى إعداد دستور للبلاد في أجل أقصاه سنة من تاريخ انتخابه».

وأخيرا أكّد القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرّخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطة العمومية منذ ديباجته « وباعتبار المجلس الوطني التأسيسي السلطة الشرعيّة الأصليّة والمكلفة من الشعب التونسي بإعداد دستور يحقّق أهداف الثورة التونسيّة وبالإشراف على إدارة شؤون البلاد إلى حين إقرار الدستور وإرساء مؤسّسات دائمة ».

وقد خصّص المشرّع التأسيسي الباب الثاني من المرسوم عدد 6 للسلطة التأسيسيّة المكلفة بإعداد وإقرار الدستور.

وعلى خلاف النقاش الذي طرح بخصوص طبيعة المجلس القومي التأسيسي، وهل كان سلطة تأسيسيّة أصليّة منذ البداية أم أنّه اكتسب تلك الطبيعة إثر الإعلان عن قيام النظام الجمهوري، فإنّ الأمر يختلف بخصوص المجلس الوطني التأسيسي الذي تمّ انتخابه في تونس يوم 23 أكتوبر 2011 إثر ثورة 14 جانفي 2011 التي أطاحت بالنظام الدكتاتوري.

فلا جدال في أنّ هذا المجلس مثل إرادة شعبيّة واضحة في وضع دستور جديد للبلاد وإعادة بناء الدولة على أسس ديمقراطيّة. فالمجلس الوطني التأسيسي هو سلطة شرعيّة وأصليّة منذ نشأته ولكن لسائل أن يتساءل هل أنّ إرادة هذا المجلس حرّة مطلقا ؟

يمكن إبداء بعض الملاحظات بخصوص هذه المسألة :

الملاحظة الأولى: هو أنّ الأمر عدد 1086 لسنة 2011 مؤرّخ في 3 أوت 2011 يتعلق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي جاء في فصله السادس محدّدا للمدّة القصوى التي يجب خلالها أن يعد المجلس دستورا جديدا للبلاد، وهو أجل سنة واحدة.

أي أنّه يمكن للمجلس أن يعدّ ويقرّ الدستور الجديد في أجل يقلّ عن السّنة، لكن لا يجوز له أن يتجاوز هذه المدّة. وأجل السّنة تمّ التوافق أيضا بشأنه صلب وثيقة المسار الانتقالي التي وقع إمضاؤها من قبل أغلب الأحزاب التي كانت ممثلة صلب الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي باستثناء حزب المؤتمر من أجل الجمهوريّة.

ورغم أنّ النص الأول هو أمر صادر عن رئيس الجمهوريّة المؤقّت، والنص الثاني هو مجرّد التزام سياسي ذا بعد أخلاقي وليست له قيمة قانونيّة واضحة، فإنّ مجرّد التوافق بشأنهما يعطي الانطباع بأنّ الأحزاب متوافقة حول هذا الأجل. غير أنّ المجلس التأسيسي اعتبر، بوصفه سلطة أصلية غير مقيدة، أنّ هذا الأجل ليس ملزما بالنسبة له، أي أنّه يجوز له أن يتجاوز أجل السنة في عمليّة إعداد الدستور الجديد للبلاد وهو ما حصل فعليا.

الملاحظة الثانية: هو أن صلاحيات المجلس التأسيسي غير مقيّدة مبدئيّا على مستوى محتوى الدّستور. أي أن للمجلس حرية مطلقة وتامة في تحديد مضمون الدستور. غير أنّ ذلك يبقى كذلك نسبيّا.

فمن جهة أولى لا بدّ من الملاحظة أنّ الدستور الذي سوف يقع وضعه جاء إثر ثورة شعبيّة ضدّ الظلم والقهر والاستبداد وبالتالي فإنّه من غير المقبول سياسيّا وأخلاقيّا إعادة صياغة منظومة استبداديّة.

ومن جهة ثانية فإنّ التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة الصّادر في 16 ديسمبر 2011 أكّد، صلب ديباجته، على أنّ المجلس الوطني التأسيسي هو السّلطة الشرعيّة الأصليّة والمكلفة من الشعب التونسي بإعداد دستور يحقّق أهداف الثورة التونسيّة. ورغم أنّ تحديد المقصود بأهداف الثورة يبقى أمر نسبيّا وصعبا، إلا أنّ غالبيّة التونسيين يتفقون على أنّ ثورة 14 جانفي 2011 جاءت مطالبة بالشغل والحرية والكرامة والعدالة الاجتماعيّة وهي قيم إنسانية سامية.

فالمجلس الوطني التأسيسي كان له مبدئيّا أن يقر ما يشاء من مبادئ وقواعد وأحكام باعتباره سلطة تأسيسيّة أصليّة وغير مقيّدة هذا على الأقل من وجهة نظر قانونيّة بحتة. غير أنّه على المستوى السياسي، فإنّ إرادته كانت مقيّدة بإرادة الشعب الذي قام بالثورة للقطع مع الظلم والقهر والاستبداد.

فشرط تحقيق أهداف الثورة، حتّى وإن لم يكن شرطا قانونيّا واضحا، فهو شرط سياسي قبلت به كل التيّارات السياسيّة والقوى الاجتماعية والاتجاهات والفكرية في تونس ودخلت إلى الانتخابات التأسيسية على أساسه.

وإضافة إلى الضغوطات الداخليّة المتعلقة بصياغة الدستور فإنّه من البديهي اليوم الإشارة إلى أنّ السلطة التأسيسيّة في أي بلد من البلدان تكون واقعة لا محالة تحت تأثير معطيات خارجيّة تتعلق بالمنظومة الكونيّة للحقوق والحريات الأساسيّة وبموجبات النظام الديمقراطي.

فليس من المقبول في عصرنا الحاضر أن تتولّى سلطة تأسيسيّة أصليّة سنّ دستور بمعزل عن الأخذ بعين الاعتبار المنظومة الكونيّة لحقوق الإنسان في شموليّتها وتكاملها وكذلك مقومات النظام الديمقراطي. وفي هذا الإطار اعتبر جانب من الفقه أن السلط المؤسسة كانت في وقت ما حرّة في اختياراتها الأساسيّة، أمّا اليوم فإنّ المعطيات ما فتئت تتغيّر وأصبح مجال تحرّكها مقيّدا بضغوطات ليست فقط داخليّة، وإنّما أيضا خارجيّة لها ارتباط خاصّة بالقانون الدولي وبالالتزامات الدوليّة للدول.

وقد اعتبر الأستاذ **سليم اللغماني** أن السلطة التأسيسية كانت إلى وقت غير بعيد حرة في تحديد خياراتها الدستورية، غير أن الوضع تغير اليوم باعتبار أن المحيط والالتزامات الدولية أصبحت تؤخذ بعين الاعتبار في تحديد وضبط الخيارات الدستورية للدول.

« Les constituants étaient relativement libres de leurs choix et les contraintes qu'ils subissaient étaient essentiellement internes. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ; le constituant n'est plus libre, de multiples chaînes le lient et le déterminent. En rapport avec la crise due à la fragmentation, il y a la crise due à l'internationalisation. Cette crise se décline de multiples manières. Ce sont, de plus en plus, les contraintes internationales qui sont à l'origine des révisions constitutionnelles, et ce qu'il s'agisse d'adapter la constitution, voire les implications de la notion de souveraineté nationale, aux exigences des engagements internationaux en matière de droit de l'Homme, d'Etat de droit et de démocratie »(1).

وبالنسبة للمجلس الوطني التأسيسي التونسي نلاحظ أنه لم يكن بمعزل عن «التأثيرات الخارجية» عند وضع دستور 27 جانفي 2014 حيث تمت الاستعانة مثلا « بخبراء لجنة البندقية» عند إعداد الدستور. وقام رئيس المجلس الوطني التأسيسي بإحالة مشروع الدستور إلى اللجنة في 3 جوان 2013 وذلك لإبداء النظر فيه. وقد أصدرت اللجنة رأيا بشأنه بمناسبة دورتها العمومية عدد 96 المنعقدة في 11 و 12 أكتوبر 2013. وقد صاحبت اللجنة مسار إعداد الدستور في مختلف المراحل التي مر بها(2) وأبدت عديد الملاحظات فيما يتعلق بمختلف

(1) Slim Laghmani, « Le pouvoir constituant existe-t-il ? », in Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour, CPU, 2008, p. 1045, n° 13.
(2) Voir sur la question une étude exhaustive de Marie-Sophie BERGER, « La commission de Venise et l'élaboration de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014», in Mouvance du droit, études en l'honneur du professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, page 227 et s. On peut lire dans la page 229-230 qu'« après discussions et rectifications intéractives de cet avant-projet en Assemblée pléière, c'est finalement le 3 juin 2013 que le projet définitif est transmis à la commission de Venise par Mustafa Ben Jaafar, Président de l'ANC. Sur cette base, la Commission a émis un avis adopté lors de sa 96 ème session plénière, les 11 et 12 octobre 2013. Pendant toute la durée de ce processus constituant et jusqu'à l'adoption définitive de la Constitution le 27 janvier 2014, la Commission a été tenue informée des différentes étapes franchies; elle formalisa et rendit publique la progression de ces débats dans une séries de rapports mensuels relatifs aux «principales questions

أبواب الدستور[1]، وهي ملاحظات كان للبعض منها تأثير مباشر على الأحكام الدستورية التي تم اعتمادها من قبل المجلس.

وقد تعرضت اللجنة إلى العديد من المسائل الجوهرية مثل علاقة الدولة بالدين صلب مشروع الدستور وطبيعة النظام السياسي التونسي والمسائل المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة دستوريا والضوابط الواردة على ممارستها. كما تعرضت اللجنة إلى المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية والسلطة المحلية والهيئات الدستورية المستقلة وتعديل الدستور. وحاولت قدر المستطاع أن لا تكون ملاحظاتها في شكل أوامر للسلطة التأسيسية، وإنما في شكل ملاحظات وتوجيهات حتى لا يبدو الأمر وكأنه تدخل في عملية تحديد مضامين الدستور، والحال أن السلطة التأسيسية الأصلية هي سلطة سيدة من حيث المبدأ.

Extrait de l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de la Constitution tunisienne n° 733-2013 du 17 octobre 2013.

«L'Etat et la religion

Plusieurs articles du projet de Constitution consacrent la position de l'Islam comme religion dominante. Le simple fait qu'un Etat proclame qu'il existe une religion dominante n'est pas, en soi, contraire aux standards internationaux.

Toutefois, comme le rappelle l'Observation Générale n° 22 du Comité des Droits de l'homme sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CPPR , que la Tunisie a ratifié), «le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'Etat ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population» ne doit porter, en rien, atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entrainer une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants».

---

juridiques discutées au sein de l'Assemblée Nationale Constituante de Tunisie (ANC) en vue de la nouvelle constitution.»

(1) voir Avis de la commission européenne pour la démocratie par le droit(commission de venise), avis n° 733/ 2013, Strasbourg, le 17 octobre 2013.

Il convient de souligner, à cet égard, que plusieurs pays arrivent à concilier une religion d'Etat avec la liberté de conscience, de pensée et de religion.

Or, dans le projet de Constitution sous examen il existe des tensions entre, d'une part, la place prédominante faite à l'islam, et d'autre part, le caractère civil de l'Etat tunisien et les principes de pluralité, neutralité et non discrimination.

a) Ainsi, on remarque que le préambule déclare que la Constitution est basée sur « les enseignements de l'islam», mais reconnait « les valeurs humaines et les principes des droits de l'homme universels» ; le préambule souligne les « éléments de l'identité arabo-musulmane», mais reconnait également les « acquis universels de la civilisation humaine» et proclame «le principe du pluralisme, la neutralité...le respect des libertés et des droits de l'homme.»

b) L'article 1 déclare que l'islam est la religion de la Tunisie, et l'article 141 interdit do modifier « l'islam en tant que religion d'Etat» alors que l'article 2 définit la Tunisie comme « un Etat à caractère civil basé sur la citoyenneté», les deux principes sont immuables (article 141).

c) L'article 6 proclame que «l'Etat est le garant de la religion» mais garantit « la liberté individuelle de conscience et de croyance et le libre exercice du culte». L'article 6 affirme de plus que l'Etat est « le protecteur du sacré» mais « garantit la neutralité des mosquées et lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane».

d) L'article 20 déclare que « tous les citoyens et les citoyennes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination». L'article 14 exige que l'administration publique soit soumise aux principes de neutralité et égalité. Toutefois, l'article 73 impose que le président soit musulman. Le serment que les membres du parlement (article 57), le président (article 75 et article 73) et le gouvernement (article 88) doivent prêter (les magistrats sont exemptés de cette obligation) est exclusivement religieux. Enfin, le président nomme et révoque le Mufti (article 77), ce qui crée également un lien très étroit entre l'Etat et l'Islam.

Ces tensions peuvent amener à des divergences et même à des contradictions, et rendent difficile la compréhension et l'interprétation des dispositions de la Constitution « comme un tout harmonieux», comme prescrit à l'article 144. Dans les paragraphes et les chapitres III, IV et VIII qui suivent, ces tensions ainsi que les moyens de les résoudre par l'interprétation ou, le cas échéant par des modification, seront examinées plus en détails.»

الفقرة الثانية	إقـــرار الـــدستور

أثارت مسألة إقرار الدستور جدلا كبيرا صلب المجلس الوطني التأسيسي. ففي البداية كانت النيّة متّجهة صلب المجلس نحو المصادقة على مشروع الدّستور فصلا فصلا بالأغلبيّة المطلقة من أعضائه، ثمّ تتمّ بعد ذلك المصادقة عليه برمّته بأغلبيّة الثلثين من أعضاء المجلس، وإن تعذر ذلك فبذات الأغلبيّة (أي الأغلبيّة المطلقة) في قراءة ثانية في أجل لا يزيد عن شهر من حصول القراءة الأولى، وإذا تعذّر ذلك مجدّدا يتمّ عرض مشروع الدّستور برمّته على الاستفتاء العام للمصادقة الإجماليّة عليه وذلك بأغلبيّة المقترعين.

هذا المقترح أثار نقاشات كثيرة، وأحيانا حادّة، صلب الجلسة العامّة للمجلس الوطني التأسيسي باعتبار أنّ تمرير مشروع الدستور بالأغلبيّة المطلقة لأعضاء المجلس هو خيار يثير العديد من التساؤلات خاصّة وأنّ الدستور هو النص الأعلى في الدولة ويجب أن يحصل بشأنه توافق بين مختلف مكوّنات المجتمع المدني والسياسي وذلك ضمانا لاحترامه وديمومته. هذا إضافة إلى أنّ المصادقة على مشروع الدستور بالأغلبيّة المطلقة تجعل من مشروعيّته محل نقاش باعتبار أنّ الأغلبيّة المطلقة عادة ما يتمّ اللجوء إليها للمصادقة على مشاريع القوانين (سواء كانت عادية أو حتى أساسيّة).

أمّا بالنسبة لوضع الدستور فإنّ الأغلبيّة المعززة أو المدعمة تفرض نفسها، وكذلك الأمر بالنسبة لتعديله. فدستور1 جوان 1959 مثلا كان يفترض لتنقيحه أغلبية معززة حيث كان الفصل 61 من الدستور ينصّ، في صيغته الأصليّة، على ما يلي « ولا يمكن إدخال أي تنقيح على هذا الدستور من طرف مجلس الأمّة إلا إذا تمّت الموافقة عليه بأغلبيّة الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر على الأقل من الأولى ».

وحتى عندما وقع إدراج الاستفتاء كتقنية لتعديل الدستور سنة 1997، فإن المجلس النيابي كان يصادق على مشروع التعديل بالأغلبيّة المطلقة لأعضائه ثمّ يحال المشروع على الاستفتاء الشعبي. أمّا في حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء، فإنّ مشروع التعديل تتمّ المصادقة عليه بأغلبيّة الثلثين من أعضاء مجلس النوّاب.

أمّا بخصوص كيفيّة المصادقة على دستور 1 جوان 1959 فإنّه بالعودة إلى الفصل 23 -ج- من القانون الداخلي للمجلس القومي التأسيسي نلاحظ أنّه اقتضى ما يلي « لا تكون القرارات المتعلقة ببنود الدستور ماضية إلا إذا أحرزت على الأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس في التلاوة الأولى فصلا فصلا وعلى أغلبيّة الثلثين في التلاوة الثانية، وإذا لم تحصل أغلبيّة الثلثين في التلاوة الثانية تكون القرارات ماضية في تلاوة ثالثة بالأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس...».

وبالعودة إلى مناقشات المجلس القومي التأسيسي نلاحظ أنّه، وخلافا لما جرت عليه العادة، فإنّ المجلس القومي التأسيسي لم يخصّص الوقت الكافي لمناقشة الأحكام العامّة للدستور. فبعد تدخّل النائبين الشاذلي باش طبجي وأحمد دريرة في جلسة 30 جانفي 1958، صوت المجلس بالإجماع، باقتراح من رئيسه، على ترك المناقشات حول المبادئ العامّة للدستور والدخول مباشرة في مناقشة الدستور فصلا فصلا. وقد أدّت هذه الطريقة إلى إطالة النقاش حول بعض الفصول نظرا لأن عددا من النواب لم تتبلور في أذهانهم خصائص النظام الرئاسي. كما أن الشروع في مناقشة الفصول فصلا فصلا لم يمكن النواب من التعبير عن آرائهم بوضوح بخصوص الدستور ككل[1].

وقد مرّت مناقشات المجلس القومي التأسيسي لمشروع الدستور بمراحل ثلاث أو بقراءات ثلاث :

القراءة الأولى: من الخميس 30 جانفي 1958 إلى الخميس 9 جانفي 1959، وقد دامت هذه القراءة سنة كاملة ورغم أنّ المجلس وافق بالإجماع وبدون مناقشة على ما يناهز 20 فصلا، فإنّ مناقشاته لم تكن صوريّة خلافا لما أكده البعض بل اتّسمت المداولات في القراءة الأولى بالحدّة والصراحة وبظهور تيّارين مختلفين، الأول يهدف إلى دعم صلاحيّات مجلس الأمّة، والثاني يرمي إلى تجريد مشروع الدستور من الأحكام التي تتنافى مع النظام الرئاسي وبالتالي دعم صلاحيّات رئيس الجمهوريّة على حساب مجلس الأمّة.

---

(1) زهير المظفر، « العمل التأسيسي للمجلس القومي التأسيسي »، أعمال ملتقى المجلس القومي التأسيسي (31-30-29 ماي 1984)، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1996، صفحة 91.

القراءة الثانية: من الاثنين 2 فيفري 1959 إلى الخميس 26 فيفري 1959، واستغرقت هذه القراءة أقل من الشهر وتميّزت بحرص الحكومة على دعم صلاحيّات السلطة التنفيذيّة وتجريد مشروع الدستور من الأحكام التي تدعم صلاحيّات السلطة التشريعيّة.

القراءة الثالثة: الخميس 29 ماي 1959، ويمكن اعتبارها بمثابة التلاوة حيث استغرقت ساعة من الزمن تلا خلالها السيد عبد الرحمن عبد النبي، المقرر العام للدستور، قرار المجلس في إعلان الجمهوريّة ثمّ التوطئة ثمّ الفصول فصلا فصلا وختمت القراءة الثالثة بالتصويت على كامل ما جاء بمشروع الدستور بما فيه قرار المجلس في إعلان الجمهوريّة فكانت النتيجة الموافقة بالإجماع على الدستور.

وبالنسبة للمجلس الوطني التأسيسي فإن الاتفاق حصل، بعد بعض التردّد، على إقرار مشروع الدستور وفقا للقواعد المنصوص عليها بالفصل 3 من القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة، وهو الفصل الوحيد الخاص بالسلطة التأسيسيّة وهو أمر يمكن فهمه لسببين على الأقل :

السبب الأوّل هو أن هذا القانون يهمّ أساسا التنظيم المؤقت للسلط العموميّة الذي سوف يؤمن استمراريّة الدّولة إلى حين إقرار دستور وإرساء مؤسسات دائمة. أي أن الاهتمام يتّجه خاصّة إلى الهياكل والمؤسسات التي سوف تؤمن الانتقال من الوضع المؤقت إلى الوضع الدائم.

وبما أن المجلس الوطني التأسيسي سوف يلعب دورا في هذا الانتقال باعتباره السلطة الشرعية الوحيدة في البلاد، فإنّ التنظيم المؤقت للسلط العموميّة ركز على مهامه التشريعيّة والرقابيّة بدون أن يهمل أيضا وظيفته الأصليّة، وهي الوظيفة التأسيسيّة.

السبب الثاني هو أن المجلس الوطني التأسيسي سوف يمارس وظيفته التأسيسيّة بناء على النظام الداخلي الذي تولّى وضعه لنفسه والذي حدّد فيه بدقّة، بدت مبالغا فيها بالنظر إلى عدد فصول هذا النظام وهو 143 فصلا[1]، طريقة عمله في مختلف مراحل إعداد وإقرار الدستور الجديد.

---

(1) على سبيل المقارنة فإن القانون الداخلي للمجلس القومي التأسيسي كان يتضمّن 38 فصلا أما أول نظام داخلي لمجلس الأمّة والمصادق عليه في 6 مارس 1979 فقد كان يتضمّن 53 فصلا.

وقد جاء بالفصل 3 أنّه « يصادق المجلس الوطني التأسيسي على مشروع الدستور فصلا فصلا بالأغلبيّة المطلقة من أعضائه ثمّ يتمّ بعد ذلك المصادقة عليه برمّته بأغلبيّة الثلثين من أعضاء المجلس، وإن تعذر ذلك فبذات الأغلبية في قراءة ثانية في أجل لا يزيد عن الشهر من حصول القراءة الأولى.

وإن تعذر ذلك مجددا يتمّ عرض مشروع الدستور برمّته على الاستفتاء العام للمصادقة الإجماليّة عليه بأغلبيّة المقترعين».

وبالعودة إلى النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي نلاحظ أنّه خصّص مجموعة من الفصول للوظيفة التأسيسيّة للمجلس. وقد أنشأ الفصل 64 من هذا النظام ست لجان قارّة تأسيسيّة تضمّ كلّ منها اثنين وعشرين عضوا على الأكثر وهي :

1 – لجنة التوطئة والمبادئ الأساسيّة وتعديل الدستور.

2 – لجنة الحقوق والحريات.

3 – لجنة السلطة التشريعيّة والسلطة التنفيذيّة والعلاقة بينهما.

4 – لجنة القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري.

5 – لجنة الهيئات الدستوريّة.

6 – لجنة الجماعات العموميّة الجهويّة والمحليّة

وبالتوازي مع اللجان القارّة التأسيسيّة، أكّد الفصل 103 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على أن المجلس يشكّل هيئة مشتركة للتنسيق والصياغة تتكوّن من :

رئيس المجلس الوطني التأسيسي: رئيسا.

المقرّر العام للدستور: نائب رئيس.

مساعد أوّل ومساعد ثان للمقرّر العام للدستور ورؤساء اللجان القارة التأسيسيّة ومقرّرها: أعضاء.

وتتولى هذه الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة:

- التنسيق الفوري والمتواصل بين أعمال اللجان القارة التأسيسيّة،

- إعداد التقرير العام حول مشروع الدستور قبل عرضه على الجلسة العامّة.

- إعداد الصيغة النهائيّة لمشروع الدستور طبقا لقرارات الجلسة العامّة.

ومن خلال ملاحظة عمل المجلس الوطني التأسيسي خلال كامل المرحلة التأسيسية يمكن أن نستنتج غياب منهجيّة واضحة خاصّة وأن المجلس اختار، في صياغة الدستور، خيار الانطلاق من ورقة بيضاء، رغم تعدد مشاريع الدساتير التي تمّ اقتراحها على نوّاب الشعب، وهو خيار جعل من عمل المجلس أكثر صعوبة خاصّة وأن النصوص القانونية ألزمته بأجل محدّد في صياغة الدستور، وهو أجل تم تجاوزه من قبل المجلس. كما أنّ عمليّة استدعاء وسماع بعض الخبراء والشخصيات الوطنيّة لم تقترن بمنهجيّة واضحة ومحددة في الاستفادة من آرائهم.

وبالعودة إلى عمليّة إعداد دستور 1 جوان 1959 يلاحظ البعض بأنّ اللجان قامت في مرحلة أولى بجمع العديد من الدساتير المختلفة. وقد اعتمدت خاصّة على الدستور الأمريكي والفرنسي، كما وقع الاعتماد على بعض الدساتير العربيّة كدستوري مصر وسوريا. واقتبست اللجان من هذه الدساتير العديد من الفصول. وقد تسبب هذا الوضع في بعض الخلط وفي الالتباس نتيجة الاقتباس.كما قامت اللجان في بعض الأمور الفنية كالميزانيّة وصلاحيّات دائرة المحاسبات باستشارة بعض الفنيين والخبراء.

وعموما فإنّ الوظيفة التأسيسية للمجلس الوطني التأسيسي، ورغم أهميتها البالغة باعتبارها الوظيفة الأصلية التي من أجلها وقع انتخابه، لم يخصص لها القدر الكافي من الوقت والاهتمام. وقد يبدو ذلك منطقيا أحيانا بالنظر إلى أهمية وخطورة الأحداث التي اقترنت بوضع الدستور والتي فرضت على المجلس التداول بشأنها إضافة إلى أن المجلس كان يمثل السلطة الوحيدة التي تتمتع بمشروعية شعبية مباشرة، وهو ما حملها مسؤولية الإشراف على مراحل الانتقال الديمقراطي الصعبة والمعقدة.

الفصل الثاني:

الوظيفة التشريعيّة صلب التنظيم المؤقت للسلط العمومية

لئن اختلفت التجارب بخصوص وظيفة السلطة التأسيسيّة الأصليّة فاعتبر البعض أنها تقتصر على الوظيفة التأسيسيّة، أي وظيفة سنّ الدستور، ومنحها البعض الآخر صلاحيّات خارج المجال التأسيسي، فإن القانون التأسيسي عدد 6 أسند صراحة، صلب فصله الثاني، إلى المجلس الوطني التأسيسي مهمّة ممارسة السلطة التشريعيّة رغم أن المجلس ليس ببرلمان في المفهوم العادي، أي أنّه غير مكلف بوضع القواعد القانونيّة بصورة أصليّة بقدر ما هو سلطة تأسيسيّة مكلفة بوضع دستور جديد للبلاد.

وقد كان من الأجدر ربما استعمال مصطلح «الوظيفة التشريعيّة » وليس «السلطة التشريعيّة» رفعا للالتباس حول الدور الأصلي للمجلس خاصّة، وأننا نجد أنّ عدد الفصول المخصّصة للسلطة التشريعيّة أكثر بكثير من تلك التي خصّصت للسلطة التأسيسيّة.

وفي إطار دراسة الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي انطلاقا من القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة سوف نتعرّض في (**فقرة أولى**) إلى اتّساع مجال هذه الوظيفة وفي (**فقرة ثانية**) إلى التنافس في ممارستها مع أطراف أخرى.

الفقرة الأولى	**اتّساع الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي**

خصّص الباب الثالث من القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة بأكمله للسلطة التشريعيّة وتحديدا الفصول من 4 إلى 8. وإسناد الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي لم يكن محل إجماع بالنظر إلى المعطيات الموضوعيّة التالية :

المعطى الأول هو أن الشعب التونسي لما توجه إلى صناديق الاقتراع يوم 23 أكتوبر 2011، فإنّه قد توجّه لانتخاب مجلس وطني تأسيسي مهمّته وضع دستور جديد للبلاد. ويمكن أن نعتبر إذن أنّ إسناد الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي بهذا الشكل وبهذا الامتداد الشامل المنصوص عليه بالقانون التأسيسي يعتبر، إلى حد ما، تجاوزا للإرادة الشعبيّة.

المعطى الثاني هو أنّ إسناد الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي قد يصرف اهتمامه عن وظيفته الأصليّة ويغرقه بمشاريع قوانين خلال مرحلة انتقاليّة يغيب فيها الدستور الذي يمثل المرجع الأساسي للقوانين في الدولة. ففي غياب الدستور الدائم يمكن التساؤل عن مرجعيّة القوانين التي سوف يقع سنّها من قبل المجلس.

المعطى الثالث هو معطى زمني، فتحديد مدّة عمل المجلس الوطني التأسيسي بسنة واحدة صلب الأمر الداعي للانتخابات، ورغم أنّه أجل غير ملزم للمجلس من الناحية القانونيّة البحتة، فإنه يجعل من العسير عليه إعداد الدستور والتشريع في نفس الوقت خاصّة وأن المجلس مطالب بممارسة صلاحيّات أخرى من أبرزها مراقبة عمل الحكومة.

وعموما فإنّه كان من الممكن إسناد صلاحيّات تشريعيّة محدودة للمجلس الوطني التأسيسي تتمثل أساسا في المصادقة على مشاريع قوانين الميزانيّة والمعاهدات الدوليّة وكذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات وعمليات الاستفتاء. وكان من الممكن الاستفادة من تجربة المجلس القومي التأسيسي حيث لم يقع إسناد صلاحيّات تشريعيّة هامّة له، ورغم ذلك فإنّ عمليّة إعداد الدستور استغرقت تقريبا ثلاث سنوات رغم الاختلاف في الأوضاع باعتبار أنّ المجلس القومي التأسيسي أعدّ في بداية عمله مشروعا للملكيّة الدستوريّة ثمّ فيما بعد، وإثر الإعلان عن قيام الجمهوريّة في 25 جويلية 1957، بدأ في إعداد مشروع دستور للجمهوريّة التونسيّة.

وقد أشار الأمر العلي المؤرّخ في 21 سبتمبر 1955 المتعلق بالنظام الوقتي للسلط العموميّة بأنّ السلطة التشريعيّة لا تعود إلى المجلس القومي التأسيسي بل أنّ « كل أمر علي له صبغة تشريعيّة أي أمر قانوني لا يقع عرضه علينا إلا بعد

موافقة مجلس الوزراء عليه ولكي يكون للأمر العلي نافذيّة في العمل ينبغي أن يحلى بخاتمنا السعيد ويعلن من طرفنا وينشر بالرائد الرسمي».

وحتّى إثر إعلان الجمهوريّة وإلغاء النظام الملكي فإنّ المجلس القومي التأسيسي لم يكن هو الماسك بزمام السلطة التشريعيّة باستثناء مادّة الميزانيّة التي كانت تعرض أحيانا على المجلس للنظر وإبداء الرأي للاستئناس به وليس للمصادقة. بل أنّ رئيس الحكومة هو الذي كان يتحكّم في الاختصاص التشريعي، وهو ما مكن بورقيبة من صلاحيات هامة في تلك المرحلة استغلها أحيانا لتوجيه العمل الحكومي.

ورغم ذلك أكّد الأستاذ **رضا بن حمّاد**، في دراسة حول العمل غير التأسيسي للمجلس القومي التأسيسي، بأنّ هذا المجلس... « تجاوز صلاحياته الدستوريّة (يقصد بها وضع الدستور). ومن المفارقات أن مهمة المجلس الأصليّة أي سنّ الدستور أصبحت ثانويّة بالنسبة إلى الصلاحيّات الأخرى كمساندة الحكومة ودعم استقلال البلاد والنظر في الميزانيّة»[1].

إنّ إسناد الوظيفة التشريعيّة بصورة مبدئية للمجلس الوطني التأسيسي كان أمرا قابلا للنقاش رغم أنّ جانبا من السياسيين أكد بأنّه في غياب برلمان دائم وسلط لها مشروعيّة انتخابيّة، فإنّه لا مناص من إسناد وظيفة التشريع للمجلس بوصفه السلطة الوحيدة التي تتمتع بمشروعيّة انتخابيّة. لكن رغم الوجاهة الظاهرة لهذا الرأي، فإنه قد يعقد عمل المجلس التأسيسي ويكون فرصة لتمرير مشاريع قوانين قد تكون خطيرة على الحريات العامة في مرحلة انتقاليّة ميزتها غياب التوافق حول العديد من المسائل الجوهريّة إضافة إلى غياب نص دستوري مرجعي عند سن تلك القوانين.

ولكن بقطع النظر عن مدى وجاهة إسناد الوظيفة التشريعيّة إلى المجلس الوطني التأسيسي خلال المرحلة الانتقالية، فإنّ صياغة الفصول المتعلقة بهذه الوظيفة صلب القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة أعطت الانطباع بكونها صياغة دائمة وكأن هذا المجلس سوف يمارس وظيفته التشريعيّة باعتباره برلمانا منتخبا لهذا الغرض. فالتنظيم المؤقت للسلط كاد أن

---

(1) محمّد رضا بن حمّاد « العمل غير التأسيسي للمجلس الوطني التأسيسي »، أعمال ملتقى المجلس القومي التأسيسي، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1986، صفحة 159.

يتحوّل إلى تنظيم دائم للسلطة والحال أن المجلس التأسيسي له مهمّة محددة وهي أساسا وضع دستور جديد للبلاد وعلى هذا الأساس تمّ انتخابه من طرف الشعب.

إنّ تعامل المجلس الوطني التأسيسي في صياغته للباب المتعلق بالسلطة التشريعيّة صلب القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم الوقت للسلط العموميّة مع الوظيفة التشريعيّة وكأنها وظيفة أصليّة ودائمة للمجلس يبرز من خلال جملة من القرائن :

القرينة الأولى هي التمييز بين القوانين العاديّة والقوانين الأساسيّة وهو تمييز تمّ اعتماده في تونس منذ تعديل دستور 1 جوان 1959 سنة 1976. وقد أسند الفصل الرابع من القانون التأسيسي إلى الحكومة أو عشرة أعضاء على الأقل من المجلس الوطني التأسيسي حق اقتراح مشاريع القوانين. وإضافة إلى التمييز بين القوانين الأساسيّة والقوانين العاديّة من حيث مجال التدخل، فإنّ القانون التأسيسي خصّ كلّ منهما بإجراءات محدّدة للمصادقة.

فبالنسبة للقوانين الأساسيّة تقع المصادقة عليها بالأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس. أمّا بالنسبة للقوانين العادية فإنّ المصادقة تكون بأغلبيّة الأعضاء الحاضرين على أن لا تقل نسبة الموافقين على ثلث أعضاء المجلس الوطني التأسيسي.

القرينة الثانية هي شموليّة مجال تدخّل القانون. والمقصود بالشموليّة ليس إطلاق مجال القانون كما كان الأمر صلب النص الأصلي لدستور 1 جوان 1959 حيث كان القانون في مفهومه الشكلي يعرف بأنه كل نص صادر على مجلس الأمّة وفقا للإجراءات التي يحدّدها الدستور، وإنّما اتّساع مجال تدخل القانون وتكفي العودة إلى الفصل السادس من القانون التأسيسي لتأكيد ذلك حيث جاء في هذا الفصل ما يلي « تتخذ شكل قوانين أساسيّة النصوص المتعلقة بـــ :

* المصادقة على المعاهدات.

* تنظيم القضاء.

* تنظيم الإعلام والصحافة والنشر.

* تنظيم الأحزاب السياسيّة وتمويلها والجمعيّات والمنظمات غير الحكوميّة والهيئات المهنيّة.

* تنظيم قوات الجيش الوطني باستثناء الأنظمة الأساسية الخاصة التي تصدر بقرار جمهوري.

* تنظيم قوات الأمن الداخلي باستثناء الأنظمة الأساسيّة الخاصّة التي تصدر بأمر.

* النظام الانتخابي.

* الحريات وحقوق الإنسان وحق الشغل والحق النقابي.

* الحالة الشخصيّة.

أمّا فيما يتعلق بالقوانين العاديّة، فإنّ الفصل السادس من القانون الأساسي عدد 6 أكّد على ما يلي :

تتّخذ شكل قوانين عاديّة النصوص المتعلّقة بـــ :

* الأساليب العامّة لتطبيق القانون التأسيسي المنظم للسلط العموميّة عدا ما يتعلق منها بالقوانين الأساسيّة.

* الجنسيّة والالتزامات.

* الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم.

* ضبط الجنايات والجنح والعقوبات المنطبقة عليها وكذلك المخالفات الجزائيّة إذا كانت مستوجبة لعقوبة سالبة للحرية.

* العفو التشريعي.

* ضبط قاعدة الأداء ونسبه وإجراءات استخلاصه ما لم يعط في ذلك تفويض إلى رئيس الحكومة بمقتضى قوانين المالية أو القوانين ذات الصبغة الجبائيّة.

* نظام إصدار العملة.

* القروض والتعهّدات الماليّة للدولة.

* الضمانات الأساسيّة الممنوحة للموظفين المدنيين.

كما يضبط القانون (العادي) المبادئ الأساسيّة لــ :

*نظام الملكيّة والحقوق العينيّة.

* التعليم والبحث العلمي والثقافة.

* الصحة العموميّة

* قانون الشغل والضمان الاجتماعي.

* التحكم في الطاقة.

* البيئة والتهيئة العمرانيّة.

انطلاقا من هذه القائمات المطوّلة التي تعدّد وتحدّد مجال القوانين، نلاحظ تأثر واضعي القانون التأسيسي عدد 6 بدستور 1 جوان 1959 في كل ما يتعلّق بتحديد مجال القانون، والحال أنّ تحديد مجال القانون كان يتعلّق من جهة أولى ببرلمان يمارس السلطة التشريعيّة بصورة أصليّة وليس مجلسا تأسيسيّا.

ومن جهة ثانية فإنّ إسناد كل هذه المجالات للسلطة التشريعيّة كان في ظل ظروف عادية وفي إطار دستور يحدّد نظام السلط ولكنه أيضا وخاصّة يحدّد الحقوق والحريات المضمونة دستوريّا. أمّا في ظل غياب الدستور، فإنّ المغامرة بالتشريع في كل هذه المجالات قد يكون غير مأمون العواقب خاصّة وأنّ البعض من هذه المجالات سبق للهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي أن اقترحت بشأنها نصوصا وقام رئيس الجمهوريّة المؤقّت بختمها ونشرها إثر مداولتها بمجلس الوزراء مثل تنظيم الأحزاب والجمعيّات وتمويلها أو تنظيم قطاع الصحافة والقطاع السمعي البصري.

إنّ غياب المرجعيّة الدستوريّة الواضحة والدائمة يجعل من عمليّة التشريع عمليّة محفوفة بالمخاطر خلال مرحلة انتقاليّة طرحت فيها مواضيع خلافية وحساسة حول الهويّة والانتماء وعلاقة الدين بالدولة واعتبار الشريعة مصدرا شكليا للقانون وحتى حول مكتسبات الحداثة في تونس.

إنّ القطع مع دستور 1 جوان 1959 لم يبرز في صياغة الفصول المتعلقة بالسلطة التشريعيّة صلب القانون التأسيسي عدد 6، فإضافة إلى ما ذكر آنفا من

تحديد لمجال القانون، نلاحظ تأثر واضعي النص بمنطلقات هذا الدستور الواقع إنهاء العمل به في مسألتين :

المسألة الأولى تتعلق بقائمة القوانين العادية حيث اعتمد وضعوا القانون التأسيسي نفس التمييز الذي اعتمده من قبل دستور 1 جوان 1959 بين المجالات التي يحتكر فيها المشرّع صلاحيّة التشريع مطلقا والمجالات التي يقتصر فيها على ضبط المبادئ الأساسيّة، علما بأن هذه المجالات وقع إثراؤها صلب القانون التأسيسي عدد 6 بمجالين جديدين وهما التحكم بالطاقة والبيئة والتهيئة العمرانيّة.

وعموما فإنّ هذا التمييز صلب مجال القانون العادي، وهو تمييز مستمد في حقيقته من الدستور الفرنسي، طرح العديد من الإشكالات في فرنسا إلى درجة أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر أنّه تمييز فاقد للأهميّة العمليّة وذلك في محاولة منه لردّ الاعتبار للسلطة التشريعيّة التي فقدت جانبا هامّا من اختصاصاتها التشريعيّة بفعل تحديد مجال القانون صلب دستور الجمهوريّة الخامسة.

والحقيقة أن اعتماد هذا التمييز صلب القانون التأسيسي عدد 6 ليس له ما يبرره، فلئن كان اعتماده من قبل في تونس يبرر بمحاولة التقليص من صلاحيّات مجلس النوّاب وتدعيم هيمنة رئيس الدولة وتكريس تدخله في المجال التشريعي، فإنّنا لا نرى مبرّرا له إثر الثورة التي جاءت من أجل إعادة التوازن المفقود صلب مؤسسات الدّولة وخاصة رد الاعتبار للسلطة التشريعية .

المسألة الثانية تتعلق بالتفويض في المادّة الجبائيّة حيث جاء بالفصل السادس من القانون التأسيسي عدد 6 بأنّه « تتّخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بضبط قاعدة الأداء ونسبه وإجراءات استخلاصه ما لم يعط تفويض في ذلك إلى رئيس الحكومة بمقتضى قوانين المالية أو القوانين ذات الصبغة الجبائيّة».

وهذه الصّياغة هي نفسها التي كانت مكرّسة صلب دستور 1 جوان 1959، والاختلاف الوحيد هو أنّ الاختصاص انتقل من رئيس الجمهوريّة إلى رئيس الحكومة. وبقطع النظر عن مبرّرات اعتماد هذا الحل ومدى وجاهته، فإنّه لا بد من التأكيد على أنّ التفويض في المادّة الجبائيّة طرح العديد من التساؤلات والإشكالات في ظل دستور 1 جوان 1959 واعتبره البعض تنازلا من السلطة

التشريعيّة عن اختصاصها في المجال الجبائي[1] والحال أنّ البرلمانات اكتسبت تاريخيّا مشروعيّتها من تدخلها في هذا المجال و «افتكاكها» للاختصاص المبدئي في المادّة الجبائيّة[2].

إنّ إسناد اختصاص سنّ القواعد بصورة أصليّة إلى رئيس الحكومة في المادّة الجبائيّة، أثناء فترة انتقاليّة حساسة وغير مستقرة، يثير العديد من التساؤلات خاصّة إذا ما علمنا أنّ رئيس الحكومة لا يتمتّع بمشروعيّة شعبيّة مباشرة باعتبار أنّه معيّن من طرف رئيس الجمهوريّة بناء على الثقة التي منحها له المجلس الوطني التأسيسي.

وعموما، وإضافة إلى كل هذه الملاحظات المتعلقة بالوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي، فإنّ العديد من التساؤلات تطرح على رجل القانون بدون أن تكون لها إجابات واضحة ونهائيّة ربّما بفعل الوضعيّة الاستثنائيّة التي عرفتها البلاد منذ 14 جانفي 2011.

ولعل أهمّ تلك التساؤلات لها ارتباط بقيمة ومصير مختلف المراسيم التي تمّ اتّخاذها طوال المرحلة الانتقاليّة خاصّة في ظل تعدّدها واختلاف الفرضيّات التي اتّخذت في إطارها هذا إضافة إلى مفهوم الهرميّة القانونيّة الذي اعتاد رجال القانون على الإحالة إليه كلما تعلّق الأمر بمسألة تطبيق القواعد القانونيّة والتّعارض المحتمل بينها وهو مفهوم أصبح غير واضح المعالم بفعل إنهاء العمل بالدستور وحلّ مجلسي النوّاب والمستشارين.

إنّ كلّ هذه المعطيات تجعل من دراسة الوظيفة التشريعيّة للمجلس الوطني التأسيسي أمرا معقّدا خاصّة في ظلّ تقاسمها مع أطراف أخرى. ويعتبر اقتسام الوظيفة التشريعية من المسائل التي، ورغم أنها ليست مستحدثة، إلا أنها ساهمت في مزيد تعقيد عمل السلطة التأسيسية الأصلية في المجال التشريعي.

---

(1) Voir notamment S. Barkia, « La délégation en matière fiscale », mémoire de DEA, FDS, 2001 et S. Jammoussi, « Le décret en matière fiscale », mémoire de DEA, FDS, 2000.

(2) Lamia Néji, « Présentation du principe du consentement de l'impôt en Grande Bretagne », RTF, n° 2, 2005, p. 79 et s. voir aussi et pour une étude approfondi de la légalité fiscale en Tunisie, Lamia Néji, « Le principe de la légalité fiscale en droit tunisien », collection de thèses 4, 2016.

اقتسام الوظيفة التشريعيّة بين المجلس التأسيسي وأطراف أخرى	الفقرة الثانية

لا يمثّل اقتسام الوظيفة التشريعيّة بين عدّة أطراف أو جهات أمرا مستحدثا في تونس، بل هو اقتسام جاءت بذراته الأولى صلب دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصليّة وبالرّغم من ذلك فإنّه يمكن القول بأنّ دستور 1 جوان 1959 كرّس في نصّه الأصلي نظريّة إطلاق مجال القانون.

غير أنّ التّعديلات المتلاحقة لهذا الدّستور أدّت إلى تغيير هذا الخيار الأصلي للآباء المؤسسين بحيث تمّ المرور سنة 1976 إلى نظريّة حماية مجال القانون وفي سنة 1997 إلى تحديد مجال القانون اقتداء بالتجربة الفرنسيّة في هذا الإطار[1].

وقد أكد بعض الدارسين بأن « النسج على منوال دستور الجمهورية الخامسة بفرنسا لتحديد مجال القانون وتوزيع ممارسة السلطة التشريعية على جهات مختلفة لا يستقيم إذ أن دستور الجمهورية الخامسة جاء ليقطع مع خيارات سابقة ومع ممارسات برلمان كان يهيمن على المؤسسات ويسقط الحكومات بما من شأنه أن يتسبب في عدم استقرار حكومي.»[2]

وتتمثّل الوظيفة التشريعيّة في وظيفة سنّ القواعد القانونيّة بصورة أصليّة. وبهذا المعنى فإنّ هذه الوظيفة ليست حكرا صلب القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 على المجلس الوطني التأسيسي. فبالعودة إلى هذا القانون نلاحظ على الأقل فرضيتان لا يكون فيهما المجلس التأسيسي هو المحتكر أو الممارس للوظيفة التشريعيّة.

الفرضيّة الأولى تتعلّق بالفقرة الأخيرة من الفصل السادس من القانون التأسيسي عدد 6 والتي جاء فيها «والنّصوص المتعلقة ببقيّة المجالات تدخل ضمن السلطة الترتيبيّة العامّة لرئيس الحكومة وتكون في شكل أوامر ترتيبيّة».

(1) انظر نجلاء عبد الدائم، « تطوّر السلطة التشريعيّة في نصّ الدستور التونسي»، دراسات قانونيّة، عدد 10، 2003، صفحة 165 وما يليها.
(2) المرجع السابق الصفحة 197.

وتصعب عدم مقارنة هذه الفقرة بالفقرة الأولى من الفصل 35 من دستور 1 جوان 1959 والتي كانت تنصّ على ما يلي « ترجع إلى السّلطة الترتيبيّة العامّة المواد التي لا تدخل ضمن مجال القانون».

لقد انتقلت السّلطة الترتيبيّة العامّة من رئيس الجمهوريّة إلى رئيس الحكومة، ولكن المنطق الذي يحكم توزيع الاختصاص بين السّلطة التشريعيّة والسّلطة الترتيبيّة العامة لم يتغيّر بصورة جذريّة، رغم أنّ منطق الثورة كان يفرض أن تتغيّر المعطيات حتّى وإن تعلّق الأمر بمرحلة انتقاليّة لأنّ هذا التغيير يمكن أن يكون له، على الأقل، بعدا رمزيا من خلال القطع مع الماضي الاستبدادي بما في ذلك القطع مع الآليات الدستوريّة والقانونيّة لهذا الماضي خاصّة وأن خيار المجلس التأسيسي نفسه كان يندرج ضمن هذا التوجّه باعتبار أن غالبيّة الفقهاء في تونس يقرّون بأنّ دستور 1 جوان 1959 لم يكن هو السّبب المباشر للدكتاتوريّة، وإنّما كان ضحيّة من ضحاياها من خلال تطويعه لخدمة أغراض حزبيّة وشخصيّة ضيّقة.

إنّ المتأمّل في توزيع الاختصاص التشريعي صلب القانون التّأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقّت للسّلط العمومية يلاحظ أنّ رئيس الحكومة هو صاحب الاختصاص التشريعي المبدئي وأن المجلس الوطني التأسيسي له اختصاص تشريعي محدّد ومسند بالنص.

فكل ما يخرج عن مجال القانون، في مفهومه الشكلي، وهو النص الصّادر عن المجلس الوطني التأسيسي في المجالات المنصوص عليها بالفصل السادس ووفقا للإجراءات المحدّدة صلبه، هو من اختصاص رئيس الحكومة بمقتضى ما له من سلطة ترتيبيّة عامّة.

إن اختصاص المجلس الوطني التأسيسي هو اختصاص مسند أمّا اختصاص رئيس الحكومة فإنّه اختصاص مبدئي. أي أنه تم المرور، بموجب القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 ، من إطلاق مجال السلطة الترتيبيّة العامّة لرئيس الجمهوريّة إلى إطلاق مجال السلطة الترتيبيّة العامّة لرئيس الحكومة. علما بأنّ رئيس الجمهوريّة كان يتمتّع، على الأقل ظاهريّا ودستوريّا، بمشروعيّة انتخابيّة مباشرة باعتباره منتخبا من قبل الشعب. أمّا رئيس الحكومة، بموجب التنظيم المؤقت للسلط العموميّة، فهو مرشح الحزب الحاصل على أكبر عدد من المقاعد في المجلس الوطني التأسيسي.

إنّ الأوامر الترتيبيّة التي يصدرها رئيس الحكومة خارج المجالات المحدّدة للقانون (سواء كان عاديا أم أساسيّا) هي أوامر مستقلة، أي أنّها لا تأتي تنفيذا للقانون.

ولئن كان صحيحا أنّ السلطة الترتيبيّة العامّة التي يمارسها بموجب القانون التأسيسي عدد 6 رئيس الحكومة لا تدخل فيما يعرف وظيفيّا بالسلطة التشريعيّة التي تقتصر على ما يتجسّم في القوانين بالمفهوم الشكلي وبنوعيها أي القوانين العاديّة والقوانين الأساسيّة وهي بالضرورة نصوص تصدر عن المجلس الوطني التأسيسي خلال هذه الفترة الانتقاليّة، إلا أنّ ذلك لن يمنعنا من التأكيد على أنّ السلطة الترتيبيّة العامّة هي ممارسة لسلطة سن القواعد القانونية بصورة أصليّة تماما مثلما تتولاه السلطة التشريعيّة – ممثلة خلال هذه المرحلة الانتقاليّة في المجلس الوطني التأسيسي – في ميادين اختصاصها المحدّدة بالفصل السادس من القانون التأسيسي.

إنّ استقلال الأوامر الترتيبيّة لرئيس الحكومة هو قبل كلّ شيء استقلال عن القوانين في مفهومها الشكلي. وهو كذلك فتح لباب التنافس بين المجلس الوطني التأسيسي، بوصفه سلطة تشريعيّة صلب التنظيم المؤقت للسلط، ورئيس الحكومة بوصفه سلطة ترتيبيّة عامّة. والحقيقة أنّ كلّ تنافس ينجرّ عنه لا محالة إمكانيّة في تنازع الاختصاص بين المتنافسين.

وقد كان الفصل 35 فقرة 2 من دستور 1 جوان 1959 ينص على أنّه « ولرئيس الجمهوريّة أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمّن تدخّلا في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة، ويعرض رئيس الجمهوريّة المسألة على المجلس الدستوري ليبتّ فيها في أجل أقصاه عشرة أيّام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه». وهي الحالة الوحيدة التي كان يتمتّع فيها المجلس الدستوري التونسي بصلاحيّة البتّ في المادّة الدستوريّة.

وفي المقابل فإنّ القانون التأسيسي عدد 6 جاء خاليا من الإشارة إلى حالة التنازع بين المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الحكومة في مجال سنّ القواعد القانونيّة. وهو حل يبدو منطقيّا إلى حد ما، على الأقل بالنسبة لواضعي القانون التأسيسي عدد 6، باعتبار أنّ المجلس الوطني التأسيسي هو السلطة الشرعيّة الأصليّة أي أنّه لا توجد في الدولة سلطة تعلو على سلطة المجلس التأسيسي.

وبالتالي فإنّه حتى في صورة تدخّل هذا الأخير في غير المجالات التي يعدّدها الفصل السادس من القانون التأسيسي، فإنّه لا يجوز منطقا وقانونا لرئيس الحكومة أن يحتجّ بتوزيع الاختصاص التشريعي بينه وبين المجلس التأسيسي والحال أنّ هذا المجلس له السلطة المطلقة في اتّخاذ ما يراه ملائما إلى حين وضع الدستور وبناء المؤسسات الدائمة.

الفرضيّة الثانية التي لا يكون فيها المجلس الوطني التأسيسي هو الممارس للوظيفة التشريعيّة تتعلق بالظرف الاستثنائي. حيث جاء بالفصل السابع من القانون التأسيسي عدد 6 بأنّه « إذا طرأ ظرف استثنائي يمنع السير العادي لدواليب السلط العموميّة ويجعل من المتعذر على المجلس الوطني التأسيسي مواصلة عمله العادي فله بأغلبيّة أعضائه أن يصرّح بتحقق ذلك الظرف ويفوّض اختصاصه التشريعي أو جزء منه لرئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة.

ويمارس الرؤساء الثلاثة الاختصاص المفوض إليهم عبر إصدار مراسيم بالتوافق بينهم».

كما تضيف الفقرة الأخيرة من نفس الفصل أنّه «يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه أو من ثلث أعضائه عند تيسر اجتماعه لإعلان إنهاء التفويض بأغلبيّة أعضائه ثمّ ينظر في المراسيم الصّادرة للمصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها».

وقد طرح هذا التفويض في البداية جدلا صلب المجلس الوطني التأسيسي حيث كان الفصل ينصّ على تفويض كامل الاختصاص التشريعي للمجلس الوطني التأسيسي أو جزء منه إلى رئيس الحكومة، وهو حل منتقد باعتبار أنّه يؤدّي إلى تركيز السّلطات بيد رئيس الحكومة.

وأمام الانتقادات تمّت مراجعة صياغة الفصل في اتّجاه الممارسة الجماعيّة للاختصاص بين الرؤساء الثلاثة أي رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة، ويمكن إبداء بعض الملاحظات بخصوص هذه الفرضيّة.

الملاحظة الأولى هي أن هذا الفصل يذكرنا بالفصل 46 من دستور 1 جوان 1959 الذي كان ينصّ على أنّه « لرئيس الجمهوريّة في حالة خطر داهم مهدّد

لكيان الجمهوريّة وأمن البلاد واستقلالها بحيث يتعذّر السير العادي لدواليب الدّولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائيّة بعد استشارة الوزير الأوّل ورئيس مجلس النوّاب ورئيس مجلس المستشارين».

ويمكن القول أنّ الفصل السابع من القانون التأسيسي يندرج فيما يعرف بالقانون الدستوري للأزمات أو القانون الدستوري الاستثنائي[1]. ولكن التنظيم المؤقت للسلط العموميّة هو في حدّ ذاته قانون جاء لتنظيم وضعيّة استثنائيّة لحقت ثورة 14 جانفي وتعليق ثمّ إنهاء العمل بالدستور فالفصل السابع إذن هو استثناء صلب الاستثناء.

الملاحظة الثانية هي أن المصطلحات الواردة بالفصل السابع ينقصها الوضوح. فالظرف الاستثنائي يتحقّق بمجرّد «منع السّير العادي لدواليب السّلط العموميّة» حيث يتعذّر على المجلس الوطني التأسيسي مواصلة عمله العادي. وبمقارنة ذلك بالفصل 46 من دستور 1 جوان 1959 نلاحظ أنّ الفصل 46 كان أكثر شدّة وصرامة ودقة في تحديد الظرف الاستثنائي إذ أنّه كان يقتضي لتحققه وجود خطر داهم مهدّد لكيان الجمهوريّة وأمن البلاد واستقلالها بحيث يتعذّر السير العادي لدواليب الدولة. وباعتبار أن تونس كانت تعيش في تلك المرحلة حالة استثنائيّة ميّزها عدم الاستقرار، فإنّ تحقق الظرف الاستثنائي كان يبدو أمرا سهلا ومنتظرا وهو ما كان يجعل من تطبيق الفصل 7 من القانون التأسيسي عدد 6 فرضيّة واردة في أي وقت.

الملاحظة الثالثة هو أنّ تفويض الاختصاص من المجلس التأسيسي إلى الرّؤساء الثلاثة يتعلّق بجزء أو بكامل الاختصاص التشريعي. وإذا كان التفويض في جزء من الوظيفة التشريعيّة مقبولا من وجهة نظر النظريّة العامة للتفويض، فإنّ تفويض كامل الاختصاص التشريعي هو بمثابة تحويل اختصاص من المجلس التأسيسي إلى سلطة أخرى وهم الرؤساء الثلاثة. ورغم أنّ الأمر يتعلّق بظرف

(1) Selon une certaine doctrine, « *Par droit constitutionnel d'exception, nous entendons, ici, tout régime juridique exceptionnel, qui est de nature, en raison de la gouvernance d'événement, qui risquent de quelque manière que ce soit, de menacer la stabilité de l'Etat et sa sécurité, à suspendre l'application de la constitution de cet Etat* ». Voir S. Klibi, « Droit constitutionnel d'exception et risque », Mélanges en hommage de Dali jazi, CPU, 2010, p. 421.

استثنائي، فإنّ تحويل الاختصاص هذا يؤدّي إلى تجريد المجلس الوطني التأسيسي من اختصاصه التشريعي بصورة كلية.

الملاحظة الرابعة هو أن الاختصاص المفوّض يمارس بصورة جماعيّة من قبل الرّؤساء الثلاثة وذلك عبر اتّخاذ مراسيم بالتوافق، وهو حل يطرح بعض الإشكاليّات من الناحية العمليّة باعتبار أنّ التوافق قد لا يكون متاحا في جميع الفرضيّات خاصّة وأنّنا نعلم أنّ الرّؤساء الثلاثة كانوا ينتمون إلى جهات سياسية مختلفة. فماذا لو تمّ تغليب الحسابات الحزبيّة الضيّقة على المصلحة الوطنيّة ؟ وهل أنّ التوافق كآليّة لاتخاذ القرارات تعتبر تقنية ملائمة خلال المرحلة الانتقاليّة؟

الملاحظة الأخيرة هو أنّ المراسيم التي يتمّ إصدارها من قبل الرّؤساء الثلاثة بالتّوافق بينهم تعرض لاحقا على مصادقة المجلس الوطني التأسيسي إمّا للمصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها .وهذه العمليّة كانت تحيلنا بالضرورة إلى الفرضيّة التي يتمّ فيها إلغاء المرسوم المتّخذ من قبل الرّؤساء الثلاثة والذي ترتّبت عنه حقوق للغير. كما أنّ السّؤال كان مطروحا حول الطبيعة القانونيّة لهذه المراسيم التوافقيّة والتي تتدخّل في مجال تشريعي.

فما هي طبيعتها قبل المصادقة عليها وما هي تلك الطبيعة بعد عمليّة المصادقة إن وقعت؟ كما أنّ التّساؤل يطرح حول نظامها القانوني قبل المصادقة وبعد المصادقة أيضا؟

إن جميع هذه التساؤلات كانت مطروحة عندما كان القانون التأسيسي عدد 6 منطبقا وأغلب هذه التساؤلات لم تقع الإجابة عنها إلى حين نهاية انطباق هذا النص القانوني.

إنّ جملة هذه المعطيات أكدت أنّ ممارسة الوظيفة التشريعيّة من قبل المجلس الوطني التأسيسي كانت ممارسة محفوفة بالمخاطر، ليس فقط بالنّظر إلى الدّور التأسيسي الأصلي للمجلس والذي كان من المفترض التركيز عليه، ولكن كذلك لأنّ ممارسة وظيفة التشريع خلال مرحلة انتقاليّة بنفس الآليّات التي كانت معتمدة خلال الظروف العاديّة ينمّ ربّما عن عدم وعي بخصوصيّة المرحلة الانتقاليّة أو ربّما بمحاولة تمطيط المرحلة الانتقاليّة لاعتبارات سياسيّة وانتخابيّة.

ولكن كل هذا لا يمنعنا من التّأكيد على أنّه كان بإمكان أعضاء المجلس التأسيسي، وكذلك الحكومة أن يقوموا بترشيد اللجوء إلى الوظيفة التشريعيّة للمجلس من أجل إعطائه الوقت الكافي للتركيز على وظيفته المتمثلة في وضع الدستور. فالاستعمال المبالغ فيه لحق اقتراح مشاريع القوانين الذي تحتكره الحكومة وكذلك عشرة أعضاء على الأقل من المجلس الوطني التأسيسي ساهم في إغراق المجلس ومنعه من إعداد الدستور في الآجال المقرّرة رغم حاجة البلاد في تلك الفترة للخروج من الوضعيّة الانتقاليّة في أقرب وقت ممكن.

وإضافة إلى الوظيفة التشريعيّة التي تمّ إسنادها إلى المجلس الوطني التأسيسي، مع فتح المجال أمام جهات أخرى للمشاركة في ممارستها، فإنّ التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة نظم السّلطة التنفيذيّة صلب بابه الرّابع الذي سوف يكون محور المبحث الثالث والأخير من دراسة القانون التأسيسي عدد 6.

الفصل الثالث:

السلطة التنفيذيّة صلب التنظيم المؤقت للسلط العمومية

تعتبر مسألة تنظيم السلطة التنفيذيّة وعلاقاتها بباقي السّلط في الدّولة من المسائل الجوهريّة التي جاء من أجلها التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة. ويبرز هذا حتى على المستوى الكمّي من حيث عدد الفصول التي خصّصت للسلطة التنفيذيّة وهي الفصول من 9 إلى 19 إضافة إلى الفصل 20 الذي يندرج ضمن القسم الثالث من الباب الرّابع الخاص بالسلطة التنفيذيّة. وهو قسم مخصّص لتنازع الاختصاص بين قطبي أو رأسي السلطة التنفيذيّة وهما رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة.

ومبدئيّا فإنّ وظيفة السلطة التنفيذيّة التقليديّة تتمثل في وضع السّياسة العامّة للدّولة وتنفيذ القوانين من خلال اتّخاذ القواعد التطبيقيّة للقوانين والسّهر على تنفيذها من قبل الإدارة التي تعتبر امتدادا طبيعيّا للسلطة التنفيذيّة. ورغم أنّ العديد من الأصوات أصبحت تتعالى اليوم بضرورة تحييد الإدارة عن العمل السياسي، غير أنّ ذلك لا يعني فصل الإدارة عن السلطة التنفيذيّة بقدر ما يعني تحييد الإدارة عن الانتماءات الحزبيّة الضيّقة للماسكين بزمام الحكم[1].

وفي إطار دراسة السلطة التنفيذيّة في ظل التنظيم المؤقّت للسّلط سوف نتعرّض إلى التنظيم الهيكلي لهذه السّلطة **(فقرة أولى)** ثمّ إلى تنظيمها الوظيفي **(فقرة ثانية)**.

الفقرة الأولى | التنظيم الهيكلي للسلطة التنفيذيّة

أقرّ القانون التأسيسي عدد 6 بثنائيّة السلطة التنفيذيّة حيث أفرد رئيس الجمهوريّة بالقسم الأوّل من الباب الرّابع والحكومة بالقسم الثاني من نفس الباب.

(1) أكد دستور 2014 على حياد الإدارة حيث جاء بفصله 14 أن « الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.»

وعرفت تونس ثنائيّة الجهاز التنفيذي منذ أواخر القرن التاسع عشر تاريخ صدور أمر 27 فيفري 1860 المتعلق بقانون الوزارة الكبرى والذي جاء في فصله الأوّل أنّ « الوزارة الكبرى هي أوّل الخطط وتحتوي على وزارة العمالة ووزارة الأمور الخارجيّة ووزارة المال وعلى تحرير المحاسبات والمباشر هو الوزير الأكبر ويلقب بتلك الوزارات ويكون له أعوان ينوبونه في مباشرة خدمة الوزارات المذكورة وتحرير المحاسبات ويلقّب نوّابه في وزارتي العمالة والخارجيّة بمستشار الوزارة وفي وزارة المال وهما نائبان لمدير المال ورئيس كتبة الوزارة وفي تحرير المحاسبات برئيس اختبار المحاسبات».

غير أنّ دستور 1 جوان 1959، في صيغته الأصليّة، كرّس وحدة الجهاز التنفيذي، وذلك تماشيا مع الطبيعة الرّئاسيّة الأصلية للنظام السّياسي التونسي التي تمّ اختيارها من قبل المجلس القومي التأسيسي بتأثير خفي من الزعيم بورقيبة وخدمة لسياسة الوحدة القومية.

ورغم أنّ مصطلح الحكومة ذكر عرضيا في بعض المناسبات صلب دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصليّة، فإنّ الحكومة في مفهومها القانوني كهيئة جماعيّة متضامنة تتحمّل المسؤوليّة السياسيّة عن سياسة تتولّى وضعها وتحرز على ثقة البرلمان لتنفيذ تلك السّياسة لم تكن موجودة.

غير أنّ تدهور صحّة الرّئيس بورقيبة والأزمة التي عرفتها البلاد إثر فشل سياسة التّعاضد عجّلا بإنشاء الوزارة الأولى بمقتضى أمر 7 نوفمبر 1969. ورغم أنّ هذا الأمر طرح عدّة إشكالات تتعلق خاصّة بمدى دستوريّته باعتبار أنّه أسند العديد من الصّلاحيّات للوزير الأوّل والحال أنّ مسألة توزيع الصّلاحيّات وقع حسمها صلب دستور 1 جوان 1959، إلا أنه مثل أساسا لتركيز الوزارة الأولى وإسناد صلاحيات إدارية هامة للوزير الأول في غياب أي تكريس دستوري لهذه المؤسسة.

غير أنّ ثنائيّة السّلطة التنفيذيّة سرعان ما تمّت «دسترتها» بموجب تعديل الدّستور المؤرّخ في 8 أفريل 1976 حيث أصبح الباب الثالث من الدّستور ينقسم إلى قسمين أوّلهما خاص برئيس الجمهوريّة وثانيهما خاص بالحكومة.

وقد جاء بالفصل 58 من الدّستور « تسهر الحكومة على تنفيذ السّياسة العامّة للدّولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهوريّة». كما

جاء بالفصل 60 من الدّستور بأنّه « يسيّر الوزير الأوّل الحكومة وينسّق أعمالها ويتصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة».

انطلاقا من هذه الأحكام نلاحظ أهميّة الصلاحيّات المسندة للحكومة وللوزير الأوّل. غير أنّ ذلك لا يعني تحوّلا في طبيعة النّظام السّياسي التّونسي باعتبار أنّ الحكومة تبقى جهازا مساعدا لرئيس الدّولة في أداء وظيفته التنفيذيّة رغم تحمّلها للمسؤوليّة السياسيّة أمامه وأمام البرلمان. هذا إضافة إلى أنّ تعديل الدّستور سنة 1988، والذي جاء « لردّ الاعتبار لمقوّمات النّظام الرّئاسي»، حدّد من صلاحيّات الوزير الأوّل حيث أصبح الفصل 60 من الدّستور ينصّ صراحة على أن « يسيّر الوزير الأوّل وينسّق أعمال الحكومة وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهوريّة في رئاسة مجلس الوزراء أو أيّ مجلس آخر».

ورغم تعليق العمل بالدّستور بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرّخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة، فإنّ الثنائيّة على مستوى الجهاز التنفيذي ظلت معتمدة حيث خصّص الباب الثالث من هذا المرسوم ذا المحتوى التأسيسي للسلطة التنفيذيّة وجاء بفصله السادس « يمارس رئيس الجمهوريّة المؤقّت السلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة مؤقّتة يترأسها وزير أوّل».

كما أنّ هذا الباب قسّم إلى قسمين أولهما خصّص لرئيس الجمهوريّة المؤقّت وثانيهما للحكومة المؤقّتة.

أمّا بالنسبة للقانون التأسيسي عدد 6 فإنّه اعتمد نفس الحل بأن كرّس ثنائيّة الجهاز التنفيذي. بل أنّه ذهب أكثر من ذلك بأن اعتمد نفس التقسيمات التي وردت صلب المرسوم عدد 14 لسنة 2011. من ذلك أنّه تعرّض إلى الجماعات المحليّة صلب القسم الرّابع من الباب الرّابع المتعلق بالسلطة التنفيذيّة والحال أنّه كان من المفروض أن يقع تخصيص باب خاص بالجماعات المحلية باعتبار أنّ استقلاليّتها عن السلطة التنفيذيّة تعتبر من مقومات وجودها ومن أهمّ ضمانات نجاعتها.

ولكن بقطع النّظر عن هذه الملاحظة، فإنّ القانون التأسيسي خصّ كلا من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة بأحكام منفردة. ويمكن القول أنّه في مقابل تراجع دور رئيس الجمهوريّة، فإنّنا نلاحظ بروز رئيس الحكومة كقطب للجهاز التنفيذي صلب التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة المكرس بالقانون التأسيسي عدد 6.

وفي المقابل فإنّ كلا من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة يشتركان في الخضوع إلى المجلس التأسيسي. وهو أمر يبدو منطقيّا باعتباره السلطة الأصليّة والوحيدة التي كانت تتمتّع بمشروعيّة انتخابيّة في تلك المرحلة.

فبالنسبة لرئيس الجمهوريّة، وعلى خلاف التنظيم المؤقت الأول الصادر بموجب المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في في 23 مارس 2011 ، فإنّ القانون التأسيسي عدد 6 المنظم للسّلط العموميّة نظّم شروط وكيفيّة اختيار رئيس الدّولة. إذ اشترط في المترشّح أو المترشّحة لرئاسة الجمهوريّة أن يكون تونسيّا مسلما غير حامل لجنسيّة أخرى مولودا لأبوين تونسيين وبالغا من العمر على الأقل خمسا وثلاثين سنة.

وجملة هذه الشروط تذكرنا بما كان منصوصا عليه صلب دستور 1 جوان 1959 مع اختلاف في بعض التفاصيل. غير أنّ ما يجلب الانتباه هو تنصيص الفقرة الثانية من الفصل 9 من القانون التأسيسي عدد 6 على أنّه « يتخلّى رئيس الجمهوريّة وجوبا عن أيّ مسؤوليّة حزبيّة كما يتخلّى عن عضويّته بالمجلس الوطني التأسيسي إذا كان عضوا به وذلك بمجرّد انتخابه للمنصب...»

فرئيس الجمهوريّة المنتخب من طرف المجلس الوطني التأسيسي كان مطالبا بالتخلّي عن مسؤوليّاته الحزبيّة إن كان ينتمي إلى حزب سياسي. وهذا لا يعني أنّ الرّئيس يتخلّى عن انتمائه الحزبي، إذ يجوز أن يكون عضوا بحزب سياسي بشرط أن لا يتحمّل أيّ مسؤوليّة في ذلك الحزب، دون أن يحدّد القانون التأسيسي طبيعة المسؤوليّة الحزبيّة التي لا تتلاءم مع منصب رئيس الجمهوريّة.

وخضوع رئيس الجمهوريّة للمجلس الوطني التأسيسي في القانون التأسيسي عدد 6 كان يبرز خاصّة من خلال :

1- اختيار المجلس الوطني التأسيسي لرئيس الجمهوريّة وذلك بالانتخاب السرّي بالأغلبيّة المطلقة من أعضائه وذلك بترشيح من أعضاء المجلس (خمسة عشر عضوا على الأقل من أعضاء المجلس).

2- الإمكانيّة المتاحة للمجلس الوطني التأسيسي في إعفاء رئيس الجمهوريّة من مهامه بموافقة الأغلبيّة المطلقة من أعضائه على الأقل بناء على طلب معلّل يقدّم إلى رئيس المجلس من قبل ثلث الأعضاء على الأقل.

3- تولّي رئيس المجلس الوطني التأسيسي مهام رئاسة الجمهوريّة طيلة الفترة الممتدّة من الإعفاء إلى انتخاب رئيس جديد.

4- عند تجاوز مدّة تعذّر ممارسة رئيس الجمهوريّة لمهامه ثلاثة أشهر، أو عند شغور في منصب رئيس الجمهوريّة لعجز تام أو وفاة أو استقالة، يتولّى رئيس المجلس الوطني التأسيسي مهام رئيس الجمهوريّة مؤقّتا إلى حين انتخاب رئيس جمهوريّة جديد.

أمّا بخصوص الحكومة فإنّها تخضع أيضا إلى المجلس الوطني التأسيسي وهنالك العديد من الأحكام صلب القانون التأسيسي عدد 6 تؤكّد هذا الاستنتاج:

أوّلا – يكلّف رئيس الجمهوريّة، بعد إجراء ما يراه من مشاورات، مرشّح الحزب الحاصل على أكبر عدد من المقاعد في المجلس الوطني التأسيسي بتشكيل الحكومة.

وهذا الحل أملته في تونس نتيجة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي حيث لم يتمكّن أيّ حزب أو تيّار من الحصول على الأغلبيّة المطلقة من الأصوات وعدم رغبة المؤسّسين في تعقيد مهمّة رئيس الجمهوريّة في البحث عن الشخصيّة المناسبة لرئاسة الحكومة، خاصّة وأنّ منح الثقة للحكومة من طرف ممثلي الشعب تعتبر تقنية غريبة عن التجربة الدستوريّة التونسيّة وحتّى تعديل دستور 1 جوان 1959 في 8 أفريل 1976 من خلال إدراج بعض تقنيّات الأنظمة البرلمانيّة لم ينصّ على تمتّع الحكومة بثقة البرلمان من خلال تقنية منح الثقة.

ثانيا – بعد أن يتولّى رئيس الحكومة تشكيل حكومته وإنهاء نتيجة عمله إلى رئيس الجمهوريّة، يتولّى هذا الأخير إحالة ملف تشكيل الحكومة على رئيس المجلس الوطني الذي يتولّى الدّعوة إلى جلسة عامّة في أجل أقصاه ثلاثة أيّام من تاريخ توصّله بملف تشكيل الحكومة، لمنحها الثقة بالأغلبيّة المطلقة من الأعضاء.

ويعتبر منح الثقة للحكومة أساسا لمساءلتها في الأنظمة البرلمانيّة التقليدية باعتبار أنّ الحكومة تحرز على ثقة البرلمان لتنفيذ سياسة معيّنة، فإن فشلت في تنفيذ تلك السياسة أو حادت عنها، يمكن للبرلمان سحب ثقته منها.

أمّا بالنسبة للتجربة التونسيّة في ظل التنظيم المؤقت للسّلط العموميّة الصادر بموجب القانون التأسيسي عدد 6، فإنّ منح الثقة للحكومة من قبل المجلس الوطني التأسيسي له علاقة باعتبار المجلس الوطني التأسيسي السلطة الشرعيّة الأصليّة والوحيدة في البلاد. فهو الوحيد المؤهل لمراقبة عمل الحكومة وذلك في ظل عدم وجود برلمان منتخب من قبل الشعب.

ثالثا – يمكن التصويت على لائحة لوم الحكومة بعد طلب معلّل يقدّم لرئيس المجلس الوطني التأسيسي من ثلث الأعضاء على الأقل.

ويشترط لسحب الثقة موافقة الأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس. وقد أثارت هذه الأغلبيّة جدلا واسعا صلب المجلس التأسيسي حيث تمسّك جانب من أعضاء المجلس بأن لا تكون الأغلبيّة الضّروريّة لإسقاط الحكومة معزّزة وكان لها ما أرادت وذلك اعتبارا للوضعية الاستثنائية التي تميز الوضع الانتقالي.

وعموما فإنّه في صورة سحب الثقة من الحكومة، فإنّها تعتبر مستقيلة ويكلف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتشكيل حكومة جديدة تتقدّم للحصول على ثقة المجلس الوطني التأسيسي في نفس الآجال وبنفس الإجراءات المنصوص عليها بخصوص تشكيل الحكومة.

غير أنّ ما يجلب الانتباه هو أنّ رئيس الجمهوريّة يصبح غير مقيّد في مثل هذه الفرضيّة باختيار شخصيّة مرشحة من الحزب الحاصل على أكبر عدد من المقاعد، بل يمكنه أن يكلّف لتشكيل الحكومة شخصيّة لا تنتمي لحزب الأغلبيّة. غير أنّه يمكن أيضا لرئيس الجمهوريّة أن يطلب من رئيس الحكومة المستقيلة أن يعيد تشكيل حكومة جديدة تتقدّم للحصول على ثقة المجلس الوطني التأسيسي.

ولا تكون استقالة الحكومة التي سحبت منها الثقة نافذة إلاّ بعد مباشرة الحكومة الجديدة مهامها، وهو ما يسمح بضمان استمراريّة الدّولة وتجنّب الشغور على مستوى إحدى وظائف الدّولة الأساسيّة وهي الوظيفة التنفيذيّة. ويمكن إدراج هذا الحل ضمن الاتجاه نحو عقلنة مسؤولية الحكومة في الأنظمة البرلمانية بحثا عن الاستقرار السياسي.

رابعا – يمكن التصويت على لائحة لوم ضدّ أحد الوزراء بعد طلب معلّل يقدّم لرئيس المجلس الوطني التأسيسي من ثلث الأعضاء على الأقل. ويشترط أيضا

لسحب الثقة موافقة الأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس. وفي صورة سحب الثقة من أحد الوزراء فإنّه يعتبر مستقيلا ويكلّف رئيس الحكومة شخصيّة أخرى يقدّمها للمجلس الوطني التأسيسي للحصول على ثقته. ولا تكون الاستقالة نافذة إلاّ بعد مباشرة الوزير الجديد مهامه.

خامسا – عند حصول شغور في منصب رئيس الحكومة لعجز تام أو لوفاة، يتولّى رئيس الجمهوريّة تكليف مرشّح الحزب الحاصل على أكبر عدد من المقاعد في المجلس الوطني التأسيسي للقيام بمهام رئيس الحكومة.

إنّ كلّ هذه المعطيات تؤكّد بوضوح خضوع الحكومة إلى المجلس الوطني التأسيسي دون سواه خاصّة وأنّنا لا نجد أثرا لمسؤوليّتها أمام رئيس الدّولة. ويبدو أنّ هذا الخضوع له أساس صلب التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة باعتبار أنّ الفصل الثاني منه الذي عدّد مهام المجلس الوطني التأسيسي ومن بينها الرّقابة على عمل الحكومة.

قد يبدو للبعض أنّ التّنظيم المؤقّت للسّلط يكرّس بعض آليّات الأنظمة البرلمانيّة، غير أنّ الواقع هو أن القانون التأسيسي عدد 6 يقترب من النّظام المجلسي (Le régime d'Assemblée) أكثر منه إلى النّظام البرلماني وهو أمر كان يبدو منطقيّا باعتبار المرحلة التّأسيسيّة التي كانت تمرّ بها بلادنا ووجود هيكل وحيد له مشروعيّة شعبيّة في تلك المرحلة وهو المجلس الوطني التأسيسي.

الفقرة الثانية: تشتّت الوظيفة التنفيذيّة

ليس من الهيّن الإحاطة بالوظيفة التنفيذيّة صلب القانون التأسيسي المتعلّق بالتّنظيم المؤقّت للسلط العموميّة، خاصّة وأنّ هذا القانون كرّس ثنائيّة الجهاز التنفيذي ومكّن رئيس المجلس التأسيسي من التّداخل في ممارسة الوظيفة التنفيذيّة.

غير أنّ أوّل ما يجلب الانتباه هو محاولة الحدّ من صلاحيّات رئيس الدّولة لفائدة رئيس الحكومة وذلك خلافا لما عاشته بلادنا في ظل دستور 1 جوان 1959. ويمكن القول بأنّ رئيس الحكومة أصبح يمثّل، صلب القانون التأسيسي عدد 6، قطب الجهاز التنفيذي في حين تراجع دور رئيس الدّولة الذي أصبح

يمارس صلاحيّات تكاد تكون شرفيّة ولو أنّ البعض منها يتجاوز حدود ما هو متعارف عليه صلب النّظام البرلماني.

وبالعودة إلى الأمر العلي الصّادر في 21 سبتمبر 1955 يتعلّق بالنّظام الوقتي للسّلط العموميّة خصّ الوزير الأكبر رئيس الحكومة بالعديد من الصلاحيّات فإضافة إلى أنّ « كلّ أمر ذو صبغة ترتيبيّة أو أمر عادي يجب أن يعرض على طابعنا السعيد (يقصد بذلك الباي) بعد إمضائه من الوزير أو الوزراء الذين يهمّهم الأمر ومؤشرا من وزيرنا الأكبر رئيس الحكومة»، فإنّ الفصل السّادس يؤكّد على أنّ «مجلس الوزراء (الذي يرأسه الوزير الأكبر رئيس الحكومة) يحدّد السّياسة العامّة لحكومة مملكتنا ويدير شؤونها. وله أن يحدّد الاتّجاه العام لبرنامج النمو الاقتصادي والاجتماعي.

وزيادة على ذلك فإنّ مجلس الوزراء يرجع إليه فصل جميع الشؤون الإداريّة التي تهمّ عدّة وزارات وبصورة عامّة يرجع إليه فصل جميع الشؤون الإداريّة العامّة التي يعرضها عليه الوزير الذي يهمّه الأمر».

كما أنّ الفصل السّابع من نفس الأمر اقتضى صراحة بأنّه « يجتمع مجلس الوزراء تحت رئاسة وزيرنا الأكبر رئيس الحكومة الذي يعيّن تاريخ الجلسة ويضبط جدول الأعمال ويستدعي الوزراء ويسهر على تنفيذ مقرّراته».

كلّ هذه الفصول تؤكّد أهمية الصلاحيّات المسندة إلى رئيس الحكومة الذي لم يكتف بتلك الصلاحيّات بل « ضغط » على الباي حتّى يسنده صلاحيّات أكبر في المجال الإداري بحيث تمّ تنقيح الفصل الثالث المشار إليه آنفا بموجب الأمر العلي الصّادر في 3 أوت 1956 وأصبح الفصل 3 ينصّ على أنّ « كلّ أمر له صبغة ترتيبيّة أو أمر عادي يقع اتّخاذه من طرف الوزير الأكبر رئيس الحكومة بعد إمضائه من الوزير أو الوزراء الذين يهمّهم الأمر».

ويعتبر هذا التنقيح استحواذا، من قبل رئيس الحكومة، على السلطة الترتيبيّة للباي الذي لم يعد يسيطر على الاختصاصات الإداريّة، وهو ما يعكس بداية النّهاية بالنّسبة للنّظام الملكي في تونس.

أمّا بخصوص التنظيم المؤقّت الصّادر في 23 مارس 2011 فإنّه تأثّر إلى حدّ كبير بدستور 1 جوان 1959 حيث أكّد صلب فصله السّادس بأنّه « يمارس رئيس الجمهوريّة المؤقّت السّلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة مؤقّتة يترأسها وزير أوّل».

ولئن أسند هذا المرسوم إلى رئيس الجمهوريّة مهمّة السّهر على تنفيذ المراسيم وممارسة السّلطة الترتيبيّة العامّة، مع إمكانيّة تفويض كلّ أو جزء من تلك السلطة إلى الوزير الأوّل، فإنّه بالمقابل أسند صلاحيّات هامّة للحكومة وللوزير الأوّل حيث أكّد الفصل 13 من مرسوم 23 مارس 2011 بأنّه « تسهر الحكومة المؤقّتة على تعريف أعمال الدّولة وعلى السّير العادي للمرافق العموميّة ويسيّرها الوزير الأوّل وينسّق أعمالها ويتصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهوريّة المؤقت في رئاسة مجلس الوزراء أو أي مجلس آخر».

وهذه الأحكام تذكرنا بتعديل 8 أفريل 1976 لدستور 1 جوان 1959 حيث تمّ إقحام الهيكل الحكومي صلب الدستور بعد أن تمّ إنشاء وزارة أولى وضبط وظائف الوزير الأول بموجب أمر مؤرّخ في 7 نوفمبر 1969.

وبقطع النّظر عن الإشكالات الدستوريّة المتعلقة بأمر 1969 ومدى تلاؤمه مع الطبيعة الرّئاسيّة الأصليّة للنّظام السّياسي التّونسي، فإنّ الفصل 60 من الدّستور نصّ، إثر تعديله سنة 1976، بأنّه « يسيّر الوزير الأوّل الحكومة وينسّق أعمالها ويتصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة». غير أنّ تعديل الدستور المؤرّخ في 25 جويلية 1988 جاء ليحدّ من صلاحيّات الوزير الأوّل.

أمّا بالنسبة للقانون التأسيسي عدد 6 فإنّه من الصّعب أن نتناول السّلطة التنفيذيّة واختصاصاتها من زاوية الأنظمة السياسيّة التقليديّة، أي النّظام البرلماني أو النّظام الرّئاسي أو حتّى النّظام المجلسي. ويمكن القول بأنّ ما جاء به القانون التأسيسي عدد 6 هو نتيجة لتوازن القوى السياسيّة داخل المجلس الوطني التأسيسي أكثر من كونه نتيجة لاختيار قانوني واضح ومتناسق.

فبالنسبة لرئيس الجمهوريّة نلاحظ أنّ صلاحيّاته لم ترتق إلى صلاحيّات رئيس الدّولة في النّظام الرّئاسي باعتبار أنّ هذا الأخير يقوم على فكرة احتكار رئيس الدّولة المبدئي للوظيفة التنفيذيّة مع الاستعانة في ذلك بكتّاب دولة.

غير أنّ هذه الصلاحيّات في القانون التأسيسي عدد 6 أوسع ممّا هو متعارف عليه في النّظام البرلماني، باعتبار أنّ دور رئيس الدّولة يكون شرفيّا بالأساس وتمارس الحكومة الصلاحيّات التنفيذيّة الفعليّة. غير أنّ المؤسسين في تونس اختاروا أن يقع الحدّ من صلاحيّات رئيس الدّولة، ولكن بدون الوصول إلى حدّ جعله منصبا شرفيّا لاعتبارات سياسيّة وأخرى تاريخيّة.

فالاعتبارات السياسيّة تتعلّق بتقسيم الأدوار بين الأحزاب المكوّنة للائتلاف الحاكم في تلك المرحلة وهو ما يؤكد أن واضعي النص لم تكن تسيطر عليهم الاعتبارات القانونية ومقروئية القانون التأسيسي ونجاعته بقدر ما كانت تحركهم أحيانا التوازنات السياسية.

أمّا الأسباب التاريخيّة فهي ترسّخ مؤسّسة رئيس الجمهوريّة في «الذهنية التونسية» وفي التاريخ الدستوري التونسي منذ ما لا يقل عن خمسين عاما وتمتعه بصلاحيّات تكاد تكون مطلقة في المجال التنفيذي إضافة إلى تدخّله في مجالات أخرى مثل المجالين التشريعي والقضائي.

وتتميّز اختصاصات رئيس الجمهوريّة صلب التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة الصادر بموجب القانون التأسيسي عدد 6 بكونها اختصاصات مسندة في المجال التنفيذي أي أنّ القانون التأسيسي عدد 6 اختار أن يكون اختصاص رئيس الدّولة مسندا. وفي المقابل، فإنّ اختصاص الحكومة هو اختصاص مبدئي.

وقد نصّ الفصل 11 من القانون التأسيسي عدد 6 على ما يلي:

« **يختصّ رئيس الجمهوريّة بالمهام التالية :**

1 - تمثيل الدّولة التونسيّة يتولّى كلّ من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة رسم السياسة الخارجيّة للدّولة بالتشاور والتوافق بينهما.

2 - ختم ونشر القوانين التي يصدرها المجلس الوطني التأسيسي في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإيداع في مصالحه. وإذا لم يحصل الختم والنشر في الأجل المذكور يحال المشروع إلى المجلس الذي يصادق عليه من جديد وفقا لصيغة المصادقة الأولى وفي هذه الحالة يختمه رئيس المجلس الوطني التأسيسي.

3 - تعيين رئيس الحكومة وفقا للفصل الخامس عشر من هذا القانون وتؤدّي الحكومة اليمين أمامه.

4 - تعيين مفتي الجمهوريّة بالتّوافق مع رئيس الحكومة.

5 - القيادة العليا للقوات المسلحة.

6 - إشهار الحرب وإبرام السلم بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني التأسيسي.

7 - إعلان الأحكام والتدابير الاستثنائيّة إذا طرأت ظروف تعطل السّير العادي لدواليب السّلط العموميّة وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني التأسيسي وعدم معارضتهما في ذلك.

8 - ختم المعاهدات المصادق عليها من المجلس الوطني التأسيسي في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإيداع لدى مصالحه وإذا لم يحصل الختم تعاد المعاهدة إلى المجلس الذي يصادق عليها من جديد وفقا للفقرة الثالثة من الفصل الرّابع من هذا القانون وفي هذه الحالة يتولّى رئيس المجلس الوطني التأسيسي ختم المعاهدة.

9 - ممارسة العفو الخاص.

10 - التعيينات والإعفاءات في الوظائف العسكريّة العليا بالتوافق مع رئيس الحكومة.

11 - التعيينات في الوظائف العليا في رئاسة الجمهوريّة.

12 - قبول اعتماد ممثلي الدّول والهيئات والمنظمات الدّوليّة والإقليمية لديه.

13 - التعيينات في الوظائف السّامية بوزارة الخارجيّة وفي البعثات الدبلوماسيّة والقنصليّة لدى الدّول والمنظمات الإقليميّة والدّوليّة بالتّوافق مع رئيس الحكومة.

14- إصدار قرار جمهوري لإدخال أحكام مشاريع قوانين الماليّة حيّز التنفيذ بأقساط ذات ثلاثة أشهر إذا لم تتمّ المصادقة على قانون الماليّة في أجل أقصاه 31 ديسمبر».

وما يصدر عن رئيس الجمهوريّة يأخذ شكل قرار جمهوري.

ورغم الأهميّة الظاهريّة لهذه الصلاحيّات وتعدّدها فإنّ بعض الملاحظات تفرض نفسها:

الملاحظة الأولى: إنّ تعداد صلاحيّات رئيس الجمهوريّة كأحد مكوّنات الجهاز التنفيذي جاء على سبيل الحصر من خلال استعمال المفردات التالية : « يختصّ رئيس الجمهوريّة بالمهام التالية».

وهذا يعني أنّ اختصاصه مسند في حين أنّ اختصاص الحكومة هو اختصاص مبدئي. وهذا ما يبرز بوضوح من خلال قراءة الفقرة الأولى من الفصل 17 من

القانون التأسيسي عدد 6 والتي جاء فيها « تختصّ الحكومة بممارسة السلطة التنفيذيّة باستثناء ما تمّ إسناده لرئيس الجمهوريّة».

فاختصاص رئيس الجمهوريّة في المجال التنفيذي تحوّل في تونس من اختصاص مطلق واحتكاري في ظل دستور 1 جوان 1959 والممارسة السياسيّة لما قبل الثورة، إلى اختصاص استثنائي بموجب القانون التأسيسي عدد 6، وهو تحوّل جذري يعكس ردّة فعل على التجربة السابقة والتي اقترنت بسيطرة رئيس الدّولة على دواليب السّلطة التنفيذيّة إضافة إلى تدخّله في عمل باقي السّلط مع وجوده على رأس الحزب المهيمن.

الملاحظة الثانية : هو أنّ صلاحيّات رئيس الجمهوريّة في القانون التأسيسي عدد 6 تتجاوز ما هو متعارف عليه صلب الأنظمة البرلمانيّة حيث يكون دور رئيس الدّولة (سواء كان رئيس جمهوريّة أو ملك) شرفيّا، وبالمقابل فإنّ هذه الصلاحيّات لا ترتقي إلى مستوى ما هو متعارف عليه صلب النظام الرّئاسي الذي يفترض إسناد كامل الوظيفة التنفيذيّة لرئيس الجمهوريّة إعمالا لمبدأ التخصّص الوظيفي وذلك في مقابل احتكار البرلمان للوظيفة التشريعيّة.

الملاحظة الثالثة: نلاحظ أنّ بعض الصلاحيّات المسندة لرئيس الجمهوريّة ربّما جاءت لتضخيم قائمة الاختصاصات المسندة له بدون أن يكون لها أهميّة تذكر. ويبدو أن ذلك قد جاء من باب الترضية السياسيّة خاصّة وأنّ المشروع الأوّل للقانون التأسيسي جاء مقلّصا إلى أبعد حدّ من صلاحيّات رئيس الدّولة.

الملاحظة الرّابعة هو أنّ رئيس الجمهوريّة يمارس بعض الصّلاحيّات بصورة أحادية والبعض الآخر بالاشتراك مع جهات أخرى، وهي أساسا الحكومة والمجلس الوطني التأسيسي. ففيما يتعلّق بالاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهوريّة مع رئيس الحكومة فإنّها تتمثّل في رسم السّياسة الخارجيّة للدّولة وتعيين مفتي الجمهوريّة والتّعيينات والإعفاءات في الوظائف العسكريّة العليا والتّعيينات في الوظائف السّامية بوزارة الخارجيّة وفي البعثات الدبلوماسيّة لدى الدّول والمنظمات الإقليميّة والدّوليّة.

أمّا فيما يتعلّق بالاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهوريّة مع المجلس التأسيسي فإنّها تتمثل في إشهار الحرب وإعلان السّلم بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني التأسيسي.

وأخيرا فإنّ رئيس الجمهوريّة يمارس اختصاصات بالاشتراك مع رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني التأسيسي ويتعلّق الأمر أساسا بالإعلان عن الأحكام والتّدابير الاستثنائيّة إذا طرأت ظروف تعطل السّير العادي لدواليب السّلط العموميّة.

أمّا فيما يتعلّق بالمكوّن الثاني من مكوّنات السّلطة التنفيذيّة، وهو الحكومة، فإنّ القانون التأسيسي حدّد صلاحيّاتها صلب الفصلان 17 و 18 من القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية.

فقد جاء بالفصل 17 « تختصّ الحكومة بممارسة السّلطة التنفيذيّة باستثناء ما تمّ إسناده لرئيس الجمهوريّة.

وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين ويصدر رئيسها الأوامر ذات الصّبغة الترتيبيّة والفرديّة التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء وإعلام رئيس الجمهوريّة.

ويختصّ رئيس الحكومة علاوة على ما سبق بـــ:

1 - رئاسة مجلس الوزراء.

2 - إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدّولة وضبط اختصاصاتها وصلاحيّاتها بعد مداولة مجلس الوزراء وإعلام رئيس الجمهوريّة.

3 - إحداث وتعديل المؤسّسات والمنشآت العموميّة والمصالح الإداريّة وضبط اختصاصاتها وصلاحيّاتها بعد مداولة مجلس الوزراء وإعلام رئيس الجمهوريّة.

4 - تأشير القرارات التي يتّخذها الوزراء.

5- التّعيينات في الوظائف المدنيّة العليا بالتشاور مع الوزير المعني ومع مجلس الوزراء».

كما جاء بالفصل 18 من القانون التأسيسي ما يلي: « تسهر الحكومة على إدارة أعمال الدّولة وعلى ضمان السّير العادي للمرافق العموميّة وتسيير دواليب الإدارة والقوّة العامّة.

يسهر الوزراء كلّ حسب القطاع الرّاجع إليه بالنّظر على تسيير الإدارة المركزيّة والإشراف على المؤسّسات والمنشآت العموميّة والإدارات والمصالح الجهويّة

والمحليّة وتحت إشراف رئيس الحكومة وطبقا للقوانين والتّراتيب الجاري بها العمل».

انطلاقا من هذه الأحكام يمكن إبداء الملاحظات التّالية :

أوّلا – حدّد الفصل 17 من القانون التّأسيسي، صلب فقرته الثانية، بصورة جلية مجال اختصاص الحكومة بوصفها سلطة تنفيذية في تنفيذ القوانين وأسند لرئيسها صلاحيّة اتّخاذ الأوامر الترتيبيّة والفرديّة. وبذلك نلاحظ أنّ الأمر كنصّ قانوني لم يعد صادرا عن رئيس الجمهوريّة كما كان مكرّسا صلب دستور 1 جوان 1959، وإنّما صار نصّا قانونيّا صادرا عن رئيس الحكومة.

فالأمر كنصّ قانوني تحوّل من اختصاص مطلق واحتكاري لرئيس الدّولة (إلا في حالة تفويض جزء من السلطة الترتيبيّة للوزير الأوّل)، إلى اختصاص مطلق واحتكاري للوزير الأوّل، أي رئيس الحكومة، وذلك بعد مداولة مجلس الوزراء وإعلام رئيس الجمهوريّة.

ثانيا – إضافة إلى الاختصاصات المسندة لرئيس الحكومة لسنّ القواعد الترتيبيّة والفرديّة، فإنّ له جملة من الاختصاصات الأخرى لعلّ من أبرزها رئاسة مجلس الوزراء التي كانت تعود صلب دستور 1 جوان 1959 إلى رئيس الدّولة. وهذا يدل على أنّ رئيس الحكومة أصبح هو المهيمن على الاختصاص التنفيذي، خاصّة وأنّ الفصل 17 أكّد بأنّ الحكومة هي المختصّة بممارسة السّلطة التنفيذيّة التي تشمل أساسا وضع السّياسة العامّة للدّولة وتنفيذها.

ثالثا – أكّد الفصل 18 من القانون التّأسيسي عدد 6 بأنّ الحكومة تسهر على إدارة أعمال الدّولة وعلى ضمان السّير العادي للمرافق العموميّة وتسيير دواليب الإدارة والقوّة العامّة. وهذه الصّياغة تذكّرنا، إلى حدّ ما، بصلاحيّات الوزير الأوّل عند دسترة الحكومة بموجب التّعديل الدّستوري الصّادر في 8 أفريل 1976 وهي صياغة تؤكّد أهميّة الصّلاحيّات المسندة للحكومة صلب القانون التّأسيسي عدد 6.

كما أكّد نفس الفصل في فقرته الثانية على اختصاص كلّ وزير بتسيير الإدارة المركزيّة التّابعة له والإشراف على المؤسّسات والمنشآت العموميّة والإدارات والمصالح الجهويّة والمحليّة وذلك تحت إشراف رئيس الحكومة.

وعموما، فانه ليس من الهيّن توصيف النّظام السّياسي التّونسي خلال المرحلة الانتقاليّة. لقد ذهب البعض إلى أنّ التنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة يقترب من النّظام المجلسي وهو نظام تتركّز فيه السّلطات لصالح البرلمان الذي يملك السلطتين التّشريعيّة والتّنفيذيّة ولكنّه أوكل ممارسة اختصاصات هذه الأخيرة إلى فرد أو لجنة تزاولها تحت إشرافه ويكون له مطلق الحرية في الإبقاء عليها أو عزلها أو إحلال غيرها محلها.

فالنّظام المجلسي، وعلى خلاف النّظامين الرّئاسي والبرلماني، لا يقوم على مبدأ الفصل بين السّلطات، وإنّما يعتمد تجميع السّلط لفائدة السّلطة أو الجهاز التّشريعي. وفي أغلب التجارب التي تم فيها اعتماد النظام المجلسي، تم الانحراف نحو نظام دكتاتوري.

لكن ورغم أنّ التّنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة في تونس، كما جاء به القانون التأسيسي عدد 6، أخذ ببعض آليّات النّظام المجلسي من خلال خاصّة انعدام التّوازن بين السّلطات وذلك لفائدة المجلس الوطني التأسيسي الذي يمارس السّلطة التشريعيّة ويختار رئيس الجمهوريّة ويراقب عمل الحكومة، فإنّ ذلك لم يمنع المشرّع التأسيسي من الأخذ بعين الاعتبار خصوصيّة المرحلة الانتقاليّة التي تمرّ بها البلاد. فأهميّة الصّلاحيّات التي تمّ إسنادها للحكومة والدّور الذي يلعبه كلّ من رئيس الدّولة ورئيس المجلس التّأسيسي يؤكّدان على أنّ هذا التّنظيم جاء ليأخذ بعين الاعتبار توازنات سياسيّة معيّنة بين الأحزاب المكوّنة للائتلاف الحاكم في تلك المرحلة.

الباب الثاني

المؤسسات والنظام السياسي التونسي على ضوء دستور 27 جانفي 2014

يعتبر النظام السياسي محورا أساسيا للدساتير التي، إلى جانب حرصها على ضمان الحقوق والحريات، تحرص أيضا، وربما بنفس القدر أو أكثر، على تنظيم الممارسة السياسية السلطوية وتأطيرها.

ويختلف تعريف النظام السياسي بحسب تبني المفهوم الضيق أو الواسع لهذا المصطلح. فوفقا للمفهوم أو التصور الواسع الذي يأخذ بعين الاعتبار المعطيات القانونية، ولكن أيضا السياسية والواقعية، فان النظام السياسي هو تعبير عن الفلسفة السياسية للمجتمع السياسي في مرحلة معينة من مراحل تاريخه. وهذا المفهوم يجعل من دراسة النظام السياسي للدولة أمرا صعبا ومعقدا للغاية بفعل التداخل بين المعطيات القانونية الشكلية والسياسية الواقعية وصعوبة الإلمام بجميعها.

أما المفهوم الضيق للنظام السياسي فإنه يركز خاصة على المعطيات القانونية الشكلية بدون أن يهمل الواقع السياسي كلما كانت دراسته مفيدة لفهم واستيعاب النواحي القانونية. والنظام السياسي وفقا لهذا المفهوم الضيق يهتم بدراسة طريقة ممارسة الحكم في مجتمع سياسي معين انطلاقا من الأحكام القانونية. ويعتبر الدستور في هذا الإطار أهم مرجع لتحديد طبيعة النظام السياسي للدولة باعتباره النص الذي ينظم مجموع المؤسسات والطرق والآليات القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة السياسية وتحديدها وممارستها وانتقالها داخل الدولة. وسوف نسعى إلى

دراسة النظام السياسي التونسي انطلاقا من مقاربة قانونية بالأساس بدون إهمال الجوانب السياسية كلما كان لدراستها تأثير على تطبيق النصوص الدستورية خاصة.

ورغم صعوبة دراسة النظام السياسي التونسي، بسبب غموض دستور 2014 وعدم تبنيه لخيار واضح المعالم، فإننا سوف نتعرض في إطار دراستنا للنظام السياسي التونسي من خلال دستور الجمهورية الثانية إلى السلطتين السياسيتين الأساسيتين في الدولة وهما السلطة التشريعية أولا **(المبحث الأول)** والسلطة التنفيذية ثانيا **(المبحث الثاني)** مع الإقرار بصعوبة الحسم في طبيعة النظام السياسي الذي يبدو نظاما هجينا يغلب عليه أحيانا طابع رد الفعل، وأحيانا أخرى الحسابات السياسية وحتى الحزبية والشخصية التي اقترنت بالمرحلة التأسيسية، خاصة وأن صياغة الأحكام المتعلقة بالنظام السياسي لم تكن بنفس الأسلوب التشاركي الذي اعتمد لصياغة الأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات أو بالسلطة المحلية مثلا .

المبحث الأول

السلطة التشريعية في دستور 2014

تعتبر السلطة التشريعيّة من أهمّ السلطات في الدولة حتّى أنّ دستور 2014 خصّها بالباب الثالث منه قبل السلطتين التنفيذيّة والقضائيّة والسلطة المحلية.[1] وقد أصبحت هذه السلطة مجسّمة في مجلس نوّاب الشعب حيث تمّ اختيار نظام الغرفة النيابية الواحدة، رغم أنّ فكرة إنشاء غرفتين طرحت أثناء مداولات المجلس الوطني التأسيسي. كما أنّ التاريخ الدستوري لبلادنا يؤكّد أنّ نظام الغرفتين ليس غريبا عن التجربة الدستوريّة التونسيّة التي راوحت بين نظام الغرفة الواحدة ونظام الغرفتين[2].

ويؤكد الفقهاء أنه يمكن تعريف السلطة التشريعية انطلاقا من معيارين، أحدهما عضوي والآخر مادي.

المعيار الأوّل هو المعيار العضوي أو الشكلي وبموجبه تكون السلطة التشريعيّة هي المجلس أو المجلسان المكوّنان للبرلمان. أي أنّ هذه السلطة ليست إلا الجهاز أو الهيكل الممارس للوظيفة التشريعيّة وباقي الوظائف التي يسندها له الدستور[3].

المعيار الثاني هو المعيار المادي أو الوظيفي وبموجبه فإنّ السلطة التشريعيّة هي السلطة الممارسة للوظيفة التشريعيّة التي تخول لها سنّ قواعد عامّة ومجرّدة بصورة أصليّة ومبدئيّة في شكل قوانين برلمانيّة.

---

(1) وحتى بالعودة إلى دستور 1959 نلاحظ أن السلطة التأسيسية الأصلية أفردت السلطة التشريعية بالباب الثاني مباشرة بعد الباب الأول المتعلق بالأحكام العامة وقبل الباب الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية.

(2) سواء مشروع دستور 1959 أو كذلك دستور 1959 ذاته إثر تعديله في 2002 وإدراج غرفة نيابية ثانية سميت مجلس المستشارين. حول مجلس المستشارين يمكن مراجعة مقال الأستاذين جنان الإمام ومعتز القرقوري، « مجلس المستشارين »، مجلة دراسات قانونية، عدد 10-2003، الصفحة 199 وما يليها.

(3) Mathiot, « Le pouvoir législatif dans les démocraties de type occidental », Les cours de droit, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 1973-1974, Fasc. I, p. 1.

غير أنّ تطوّر عمل المجالس النيابيّة أدّى إلى تنوّع وظائفها، وخاصّة وظيفة مراقبة عمل الحكومة في الأنظمة البرلمانية، بحيث أصبح من الصعب إقامة معادلة بين السلطة التشريعيّة والوظيفة التشريعيّة[1] وذلك بالنظر إلى تنوع الصلاحيات التي تمارسها البرلمانات اليوم رغم أن الوظيفة التشريعية تبقى من أهم، إن لم نقل أهم وظيفة تمارسها البرلمانات إلى اليوم.

وسوف نتناول دراسة السلطة التشريعية في دستور 2014 من خلال خمسة فصول يتعلق (**الفصل الأول**) ببعض المعطيات التاريخية المتعلقة بالسلطة التشريعية في تونس أما (**الفصل الثاني**) فيتناول انتخاب مجلس نواب الشعب في حين نتعرض في (**الفصل الثالث**) إلى تنظيم مجلس نواب الشعب وفي (**الفصل الرابع**) إلى الوظيفة التشريعية لمجلس نواب الشعب لنتعرض أخيرا في (**الفصل الخامس**) إلى الرقابة الدستورية على السلطة التشريعية.

(1) محمّد رضا بن حمّاد، «المبادئ الأساسيّة للقانون الدستوري والأنظمة السياسيّة»، مركز النشر الجامعي، 2006، ص. 363.

الفصل الأول :

لمحة تاريخية عن السلطة التشريعية في تونس

تاريخيّا، عرف الجهاز التشريعي في تونس تطوّرات هامّة منذ دستور 1861 الذي أنشأ المجلس الأكبر للمساهمة في سنّ «القواعد القانونية» وهو ما سمح إلى حدّ ما بتقليص الصلاحيّات التشريعيّة للباي، رغم أنّ المجلس الأكبر كان يفتقد إلى المشروعيّة الانتخابيّة باعتبار تعيين أعضائه من قبل الباي وهو ما يطرح إشكاليّة التداخل الهيكلي بين السلط في ظلّ دستور 1861 الذي، رغم أهميته التاريخية، يبقى دستورا ممنوحا لم يشارك « الشعب» في وضعه، كما أنه لم يمكن من القطع نهائيا مع مرحلة الحكم المشخص باعتبار أن الملك أو الباي ظل الماسك الحقيقي بزمام جميع السلط .

وإثر إيقاف العمل بالدستور على خلفيّة ثورة علي بن غذاهم[1]، التي كانت لها أسباب جبائيّة بالأساس، واصل الباي مهمّة سن القواعد بصورة أصليّة ومبدئيّة مع إسناد اختصاص المصادقة على كلّ الأوامر الصادرة عنه للمقيم العام الفرنسي بعد انتصاب الحماية سنة 1881 [2].

وقد تميّزت فترة الحماية بمطالبة الحركة الوطنيّة بإنشاء برلمان تونسي، سواء من خلال كتابات الشيخ عبد العزيز الثعالبي في كتابه (تونس الشهيدة)، أو من خلال التحرّكات الشعبيّة وخاصّة حوادث 8 و9 أفريل 1938.

ففي كتاب تونس الشهيدة **لعبد العزيز الثعالبي**، وهو بمثابة البرنامج السياسي للحركة الوطنية آنذاك، وتحت عنوان «مطالبنا»، نجد الكاتب يطالب بالآتي فيما يتعلق بالسلطة التشريعية : « **يقوم على السلطة التشريعية مجلس أعلى يتألف من ستين عضوا من المواطنين التونسيين يسمي عشرة منهم رئيس الدولة وينتخب الخمسون الباقون لمدة أربع سنوات من قبل الشعب بأوسع طريقة انتخابية ممكنة.**

---

(1) عبد الواحد المكني، «انتفاضة علي بن غذاهم في 1864 ومحاولة تأسيس السلطة زمن الثورة»، مجموعة دراسات مهداة إلى روح العميد عبد الفتاح عمر، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، 2014، ص. 5 وما يليها.

(2) Mohamed Naifar, « Le décret à caractère générale », Thèse pour l'obtention du Doctorat en droit, FDS, 2013-2014, p. 62.

ينتخب مكتب المجلس لسنة واحدة وتمكن إعادة انتخابه.

يكون المجلس الأعلى مستمرا.

تلحق بهذا المجلس لجنة ينتخبها المجلس من أعضائه، تكلف بالخدمات العادية مثل إبداء الرأي لرئيس الدولة والوزراء عندما يطلبون في الأمور التي لا تتطلب موافقة المجلس الأعلى، ومثل تحضير الأشياء التي تعرض على المجلس لمناقشتها، وتعيين تاريخ الجلسات، الخ...

يتمتع أعضاء المجلس بالحصانة البرلمانية خلال عضويتهم.

تأخذ السلطة التنفيذية على عاتقها المبادرة في القوانين بالتعاون مع المجلس الأعلى. يتولى رئيس الدولة تثبيت القوانين التي تصبح نافذة بعد نشرها بجريدة المملكة الرسمية. هذا النشر يجب أن يصار إليه في الشهر الذي يلي التثبيت.

يصوت المجلس الأعلى على القروض العامة وبرامج الأشغال ذات النفع العام.

يصوت سنويا على الميزانية والضرائب في الحدود التي تسمح بها الالتزامات الدولية.»[1]

وإثر حصول البلاد على الاستقلال الداخلي، نص الأمر العلي المؤرخ في 21 سبتمبر 1955 على اختصاص الباي بممارسة الوظيفة التشريعيّة عن طريق الأوامر ذات المحتوى التشريعي. وقد ميّز أمر 21 سبتمبر 1955 المنظم للسلط العموميّة وقتيا بين ثلاثة أنواع من الأوامر:

الأوامر التشريعيّة، Décret à caractère législatif

الأوامر الترتيبيّة، Décret réglementaire

الأوامر العاديّة، Décret simple

وقد اعتبر الأستاذ رينى شابي R. Chapus أنّها وحدها الأوامر العادية تعتبر قرارات إداريّة Des actes administratifs أمّا الأوامر التشريعيّة والأوامر الترتيبيّة

(1) عبد العزيز الثعالبي، « تونس الشهيدة»، ترجمة وتقديم سامي الجندي، دار القدس، الصفحة 210.

فلها صبغة الأوامر الصّادرة عن السلطة التشريعيّة[1]. وهذا التأويل قابل للنقد إذ يبدو أن كلا من الأوامر العادية والأوامر الترتيبيّة هي نصوص إداريّة، وذلك على خلاف الأمر بالنسبة للأوامر التشريعيّة التي تندرج ضمن الاختصاص التشريعي للباي.

غير أنّ السؤال المطروح هو الآتي : كيف السبيل إلى التمييز بين الأوامر الترتيبيّة والأوامر التشريعيّة للباي والحال أنّه، ومن وجهة نظر مادية بحتة، لا شيء يميّز الأمر الترتيبي عن الأمر التشريعي (كلاهما يتضمن قواعد عامّة ومجرّدة وملزمة) خاصّة وأن كلاهما يصدر عن الباي.

يبدو أن المعيار الحاسم للتميز هو أنّ الأوامر التشريعيّة التي يتّخذها الباي يجب أن تتمّ المصادقة عليها مسبقا من قبل مجلس الوزراء ثمّ يقع ختمها ونشرها من قبل الباي (الفصل 2 من أمر 1955)، أمّا الأوامر الترتيبيّة والأوامر العادية فإنّه يقع ختمها من قبل الباي وذلك بعد إمضائها من قبل الوزير أو الوزراء المعنيين بالأمر وتأشيرها من قبل الوزير الأكبر رئيس الحكومة. أي أن الأوامر التشريعيّة تخضع لما يشبه العمليّة التداوليّة صلب مجلس الوزراء (La délibération)، أمّا الأوامر الترتيبيّة والعاديّة فإنّها لا تخضع لهذا الإجراء التداولي، على الأقل شكليا.

غير أنّ أمر سبتمبر 1955 تمّ تنقيحه بموجب أمر 3 أوت 1956 وأصبح كل أمر ترتيبي أو عادي من اختصاص الوزير الأكبر رئيس الحكومة. وبذلك فقد الباي وظيفة سن الأوامر ذات المحتوى الإداري Les décrets administratifs، وفي المقابل فإنّه حافظ على اختصاصه في مجال سن الأوامر التشريعيّة وهو ما مثل تحولا مهما في ممارسة اختصاص سن القواعد القانونية حيث لم يعد الباي يمارس اختصاصا شاملا في هذا المجال.

أما على المستوى العملي فإنّ عديد النصوص التشريعيّة كان للوزير الأكبر رئيس الحكومة دور مهمّ وحاسم في اتّخاذها، مثل الأمر العلي المؤرّخ في 13

---

(1) Voir Mootez Gargouri, « Le recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires», in «L'évolution contrastée du recours pour excès de pouvoir», Publication de l'école doctorale de la faculté de droit de Sfax, n° 1, 2010, page 243.Voir aussi

محمد صالح بن عيسى، « تعريف الاوامر وتصنيفها»، المجلة القانونية التونسية، القسم العربي، 1984، الصفحة 223.

أوت 1956 والمتعلق بإصدار مجلة الأحوال الشخصيّة. إذ لا يجب أن ننكر الدور الذي لعبه بورقيبة في سن مجلة الأحوال الشخصية بموجب أمر 13 أوت 1956 والتي تمثل، حسب بعض المختصين، «الدستور الاجتماعي أو المدني لتونس» باعتبار ما تضمنته من أحكام وقواعد « ثورية» تتعلق بوضعية المرأة والأسرة في مجتمع عربي إسلامي ذو نزعة محافظة تغلب عليه الثقافة الذكورية التي يتداخل فيها المعطى الديني بالمعطيات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية [1].

وقد كتب الأستاذ **أحمد عمران**، حول الإضافة التي جاءت بها مجلة الأحوال الشخصية ما يلي، « ...فلقد أحدث بورقيبة نقلة نوعية في مفهوم التحرر الوطني بإصداره مجلة الأحوال الشخصية في نفس السنة التي حصلت فيها تونس على الاستقلال. مما أعطى الاستقلال بعدا مزدوجا، سياسيا واجتماعيا فتخلصت تونس من هيمنة دولة أجنبية وتخلص المجتمع مما علق به من مخلفات قد تكون هي بدورها سببا من الأسباب التي أدت إلى حدوث الاستعمار.»[2]

وبإعلان النظام الجمهوري في 25 جويلية 1957 وإلغاء النظام الملكي ظهر مصطلح «القانون» في تونس، حيث حذف قانون 29 جويلية 1957 الذي نقح أمر 1955 عبارة «الأوامر التشريعيّة» وعوّضها بمصطلح « قانون» La loi ، وبذلك ولد رسميا مصطلح «القانون» في تونس بعدما كان الأمر Le décret، ولفترة طويلة، يمثل أساس المنظومة القانونية التونسية والمصدر الأساسي للقانون. La principale source du droit

غير أنّ «القوانين» التي تمّ سنها بين جويلية 1957 إلى حين انتخاب أوّل مجلس نيابي سنة 1959 [3] لم تكن قوانين بالمفهوم البرلماني الدقيق، أي لم

(1) Voir A.Mezghani, « Religion, mariage et succession : l'hypothèse laïque- à propos d'une révolution récente de la jurisprudence tunisienne », Droit et culture, Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour, CPU, 2008, page 346.

(2) أحمد عمران، « التقرير الافتتاحي»، أشغال اليوم الدراسي المنتظم في 22 أفريل 2017 من تنظيم المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان بالتعاون مع جمعية الحقوقيين بصفاقس، كتاب ستينية مجلة الأحوال الشخصية 1956-2016 ، مجمع الأطرش للنشر، 2017، الصفحة 27-28.

(3) تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس القومي التأسيسي ورغم أنّه سلطة تداوليّة إلّا أنّ دوره كان ينحصر في وضع دستور للبلاد في نطاق النظام الملكي طبقا للأمر العلي المؤرخ في 29 ديسمبر 1955 والذي وقع بمقتضاه استدعاء مجلس قومي تأسيسي ليوم الأحد 26 شعبان 1375 الموافق ليوم 8 أفريل 1956. ورغم أنّ المجلس نظر في ميزانيّة الدولة لسنة 1957 و1958 إلاّ أنّه لم يصادق عليها بقوانين (أنظر تقرير محمّد رضا بن حمّاد، «العمل غير

تكن صادرة عن سلطة تشريعيّة تختص بممارسة وظيفة التشريع بما تقتضيه خاصة من سلطة تداولية، وإنما كانت قوانين شكليّة Des lois nominatives أو قوانين بالاسم فحسب، خاصّة أنّ مصدرها فردي وليس تداولي[1]، وهي لا تعبر بالتالي عن الإرادة العامة، أي عن إرادة الشعب صاحب السيادة، مثلما تقتضيه بصورة أصلية النصوص التشريعية. أمّا على المستوى الإجرائي، فإنّ القانون تقع المصادقة عليه صلب مجلس الرئاسة Un conseil de cabinet الذي يجمع كتاب الدولة ويقع ختمه من قبل رئيس الدولة[2].

إنّ ولادة صنف « القانون» مثلت منعرجا حاسما في التاريخ السياسي التونسي ومرحلة أساسية من مراحل مسار تأسيس السلطة وتخليصها من الاحتكار الذي كانت تمارسه المؤسسات السياسية والدينية التقليدية. فولادة القانون لم تكن مجرد إثراء لمصادر المنظومة القانونية التونسية، وإنما كانت أيضا ثورة على مستوى مصادر القانون ومرجعياته.

ومع سنّ دستور غرة جوان 1959 من قبل المجلس القومي التأسيسي ، تمّ اختيار نظام الغرفة البرلمانية الواحدة، رغم أن ثنائية الجهاز التشريعي لم تكن مستبعدة تماما أثناء مرحلة إعداد الدستور. ويبدو أن اختيار نظام الغرفة البرلمانية الواحدة في تلك المرحلة كان لسببين على الأقل:

السبب الأوّل قانوني ويتمثل في أن النص الأصلي لدستور جوان 1959 كرس نظاما رئاسيّا لا يقتضي ضرورة ضمن مبادئه الأصلية ازدواجيّة الجهاز التشريعي. وهو نظام يقوم، على الأقل من الناحية النظرية، على مبدأي الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي في محاولة لخلق التوازن بين السلط[3].

التأسيسي للمجلس القومي التأسيسي»، أعمال ملتقى أيّام 29-30 و31 ماي 1984 حول «المجلس القومي التأسيسي»، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1986، ص. 173-174).

(1) Néji Baccouche, « Lois de promulgation et codes fiscaux », RTF, n° 4, 2006, p. 51.

(2) ينصّ الفصل 2 جديد من قانون 29 جويلية 1957 المنقح لأمر 21 سبتمبر 1955 على أنّه « يوافق على القانون مجلس يجمع كتاب الدولة الذين يهمّهم الأمر ويصدر رئيس الجمهوريّة التونسيّة القانون وينشره بالرائد الرسمي»، «الرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة»، عدد 102 والمؤرخ في 30 جويلية 1957، ص. 10.

(3) راجع رضا بن حماد، «الاتجاهات الفكرية والدستورية للمجلس القومي التأسيسي»، مجموعة دراسات مهداة إلى الأستاذ الدالي الجازي،مركز النشر الجامعي، 2010، الصفحة 55 و 56.

وقد كتب الأستاذ **رضا بن حماد** ما يلي، بخصوص توجه المجلس القومي التأسيسي نحو اختيار النظام الرئاسي وتكريس مبدأي الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي، « **وتبرز من خلال هذا التدخل - تدخل علي البلهوان المقرر العام للدستور حول اختيار النظام الجمهوري الرئاسي - الفلسفة الدستورية ذات التوجه الرئاسي التي ارتكز عليها أصحاب مشروع الدستور المعروض على النقاش والتي تقوم على الفصل بين السلط وعلى ضرورة قيام توازن وتعاون بينها.**

وينبني هذا الفصل بين السلط على قاعدتين، تكمل إحداهما الأخرى، وهما قاعدة الاستقلال العضوي للسلط وقاعدة تخصصها الوظيفي.»[4]

وقد تم الاتجاه نحو إنشاء غرفة نيابية واحدة وقوية تتمتع بالمشروعية الشعبية المباشرة، أي منتخبة مباشرة من قبل الشعب، وتحتكر تقريبا وظيفة سن القواعد القانونية بصورة أصلية[2] حتى أنه تم استبعاد تقنية الاستفتاء[3] ووقع حصر دور السلطة التنفيذية، وتحديدا رئيس الجمهورية، في علاقة بعملية سن القواعد القانونية، في تنفيذ القوانين[4].

ويبدو أن الهدف من ذلك، على الأقل ظاهريا، هو ضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع تمكين السلطة التشريعية من مشروعية قوية وصلاحيات فعلية وواسعة، خاصة في مجال تدخلها الأصلي، تمكنها من الانتصاب كسلطة قوية ورادعة في مواجهة السلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس الدولة والذي كان يحتكر تقريبا السلطة التنفيذية.

وفي هذا الإطار أكد المقرر العام لدستور 1959 علي البلهوان ما يلي «**لقد اخترنا لبلادنا النظام الجمهوري الرئاسي لكي لا تتشتت المسؤوليات ولا يتوزع النفوذ. فالسلطة التنفيذية القوية ضمان أصلي لحرية الأفراد والجماعات وحفظ**

---

(4) المرجع السابق الصفحة 55.

(2) كان الفصل 28 من الدستور ينص، في صيغته الأصلية، على ان « مجلس الأمة هو الذي يمارس السلطة التشريعية...»

(3) لم يقع إدراج الاستفتاء صلب دستور 1959 إلا بعد تعديل 1976.

(4) كان الفصل 45 من الدستور ينص في صيغته الأصلية على ان « رئيس الجمهورية يسهر على تنفيذ النصوص التشريعية..»

حقوقهم تمنع كل اعتداء من فرد على فرد أو من جماعة على جماعة وضمان أيضا للنظام والأمن وسد منيع ضد كل فوضى.»[1]

السبب الثاني سياسي يتمثل في اعتماد الحزب الحر الدستوري التونسي، ومن ورائه الزعيم بورقيبة، على سياسة الوحدة القوميّة التي ربّما كانت ترى في نظام المجلسين التشريعيين تعبيرا ضمنيّا عن وجود انشقاق بين أفراد الشعب وبين الدولة والجهات خاصة وأن أعمال المجلس القومي التأسيسي اقترنت بالصراع البورقيبي اليوسفي الذي ألقى بظلاله ليس فقط على عمل المجلس، ولكن أيضا على تماسك أفراد الشعب.

وقد ذهب مؤتمر الحزب الحر الدستوري المنعقد بصفاقس في سنة 1955 إلى الدعوة صراحة إلى إقامة برلمان ذو مجلس واحد منتخبا انتخابا عاما حرّا ومباشرا وهو ما مثل تواصلا لمطالب الحركة الوطنية التونسية.

كما أنّ إنشاء مجلس واحد، وهو مجلس الأمّة، الذي حافظ على تسميته إلى حدود تعديل 9 جوان 1981 [2] حيث تحوّل إلى مجلس النواب بدون تبرير قانوني أو سياسي واضح، كان يمثل عنصرا من عناصر التوازن صلب الدستور. ففي مواجهة سلطة تنفيذيّة قويّة يحتكرها تقريبا رئيس الجمهوريّة، كان من المفترض أن ينتخب مجلس الأمّة كجهاز تشريعي قوي يحتكر الوظيفة التشريعيّة وينتصب كسلطة فعلية في مواجهة إمكانية هيمنة السلطة التنفيذية. إنّ وجود مجلس تشريعي ذو غرفة واحدة لم يكن خيارا اعتباطيا وإنما كان خيارا مدروسا رغم أن المجلس النيابي تحول بصورة تدريجية، وبمفعول الواقع السياسي، إلى غرفة تسجيل.

غير أن هذا البناء الدستوري ظلّ نظريّا باعتبار الانحرافات التي عرفها النظام الرئاسي في تونس لأسباب سياسيّة (هيمنة حزب واحد على الحياة السياسيّة) ودستوريّة (تعدّد تعديلات الدستور والتراجع المستمر للجهاز التشريعي خاصّة مع تعديلي 1976 و1997) والحال أن منوال النظام الرئاسي يقوم، كغيره من

(1) علي البلهوان، التقرير العام للدستور، الرائد الرسمي التونسي، مناقشات المجلس القومي التأسيسي، السنة الثالثة عدد 3 جلسة الاثنين 27 جانفي 1958، الصفحة 45-46.
(2) تم تغيير تسمية مجلس الأمة إلى مجلس النواب بموجب القانون الدستوري عدد 47 لسنة 1981 المؤرخ في 9 جوان 1981 والمتعلق بتنقيح بعض الفصول من الدستور وبتغيير تسمية مجلس الامة بمجلس النواب.

الأنظمة المكرسة لمبدأ الفصل بين السلط، على فكرة التوازن بين مختلف سلطات الدولة .

وتمّ انتخاب أوّل مجلس نيابي في 8 نوفمبر 1959 باعتماد طريقة الاقتراع بالأغلبيّة في دورة واحدة. وتمتّع مجلس الأمّة آنذاك بالاختصاص المبدئي[1]، والذي يكاد يكون مطلقا، في سنّ القواعد القانونيّة في شكل قوانين[2] باعتبار وجود بعض الاستثناءات تتعلق بتقنية المراسيم[3] أو بإعلان حالة الاستثناء[4].

وهو ما يعني أنّ مجال القانون لم يكن، حتّى في ظلّ الصيغة الأصليّة كدستور 1 جوان 1959، مطلقا إذ كان دائما بإمكان السلطة التنفيذيّة أن تتدخل، ولو بصورة استثنائيّة ومحدودة، في المجال الراجع للسلطة التشريعيّة. فإطلاق مجال القانون في تونس كان دائما نسبيا حتى في ظل الصيغة الأصلية لدستور 1 جوان 1959 باعتبار أنه كانت هنالك منذ البداية إمكانية للسلطة التنفيذية، وتحديدا رئيس الجمهورية، في سن القواعد بصورة أصلية، ولو في مجالات وفرضيات محددة واستثنائية جدا جاء بها الدستور.

ورغم أنّ دستور غرة جوان 1959، في صيغته الأصليّة، جاء مكرّسا لوحدة الجهاز التشريعي، فإنّ فكرة الثنائيّة لم تكن مستبعدة تماما من أذهان واضعي الدستور الذين سبق لهم إعداد مشروع دستور للملكيّة الدستوريّة في تونس[5] قبل التخلي عن النظام الملكي وإعلان الجمهوريّة في 25 جويلية 1957.

لقد جاء مشروع دستور المملكة التونسيّة الذي وقع الانتهاء من إعداده من قبل المجلس القومي التأسيسي في 9 جانفي 1957، والذي لم ير النور باعتبار إلغاء النظام الملكي، مكرّسا لنظام البرلمان بغرفتين وهي ثنائيّة ميزتها عدم التكافؤ بين الغرفتين البرلمانيتين.

(1) ينصّ الفصل الثامن والعشرون من الدستور على أن مجلس الأمة هو الذي يمارس السلطة التشريعية.
(2) وقد كان الأمر منطقيا بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي الأصلي.
(3) مراسيم الفصل 28 المتعلقة بتفويض المجلس لاختصاصه التشريعي خلال مدّة معيّنة ولغرض محدّد إلى رئيس الجمهوريّة ومراسيم الفصل 31 خلال عطلة المجلس.
(4) الفصل 32 من الدستور في صيغته الأصليّة.
(5) جاء بالفصل الرابع من مسودة الدستور المؤرخة في 9 جانفي 1957 ان « الدولة التونسية دولة ملكية دستورية».

الغرفة الأولى هي «**المجلس الوطني**»[1] الخاضع لقاعدة الانتخاب المباشر. وقد نص الفصل 31 من مسودة الدستور أنه « يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس نيابي يسمى المجلس الوطني».

أمّا الغرفة الثانية فهي «**مجلس الشورى**»، وهو مجلس يتركب من 30 عضوا تنتخبهم المجالس المحليّة، البلدية منها والجهوية، على نسبة عدد السكان. وقد نص الفصل 62 من مسودة الدستور على أنه « يتكون مجلس استشاري يسمى مجلس الشورى» [2]. وواضح من خلال صياغة الفصل 62 من مشروع الدستور الطبيعة الاستشارية لمجلس الشورى.

غير أنّ فكرة تكريس الثنائيّة على مستوى الجهاز التشريعي سرعان ما تمّ التراجع عنها استجابة لمطلب مؤتمر الحزب الحر الدستوري المنعقد بصفاقس سنة 1955 والدّاعي إلى إحداث برلمان ذو مجلس واحد منتخبا انتخابا حرا ومباشرا من قبل الشعب وذلك ربما تدعيما لأركان الوحدة القومية.

واتّضح الأمر بصورة تكاد تكون نهائيّة في مطلع سنة 1958 مع نشر مشروع الدستور. واستقرّ الخيار نهائيّا على نظام الغرفة الواحدة، رغم أنّ بعض أعضاء المجلس القومي التأسيسي تساءلوا، أثناء المناقشات، عن الأسباب التي منعت بأن يكون هنالك مجلس ثان مثل مجلس شورى أو غيره، وقد كان رد المقرر العام للدستور **علي البلهوان** ما يلي :

« عندما شرعنا في أوّل الأمر في دراسة السلطة التشريعيّة فكرنا طويلا في هذا الموضوع فكان المشروع الأوّل الذي وضعناه يحتوي على أن الشعب يمارس السلطة التشريعيّة بواسطة مجلسين المجلس الأوّل هو مجلس النواب والمجلس الثاني سميناه إذاك مجلس الشورى وقلنا أن هذا المجلس يصلح لزيادة التحري وزيادة التفكير في وضع القوانين بحيث عوض أن نشرع وعوض أن نسير كجميع المجالس الموجودة في بقية العالم وقد يكون حسب عواطف أحيانا أو تحت تأثير

(1) جاء بالفصل 32 من مسودة الدستور أنه « ينتخب المجلس الوطني انتخابا عاما حرا مباشرا سريا، على قاعدة التمثيل الترابي، وان يكون لكل أربعين ألف ساكن نائب واحد، ولكل كسر تجاوز نصف هذه النسبة نائب آخر، ويجرى الانتخاب حسب الشروط والطريقة التي يحددها القانون.»

(2) ينص الفصل 64 من مسودة الدستور على ما يلي : « يتركب مجلس الشورى من ثلاثين عضوا، تنتخبهم المجالس الجهوية والبلدية، على نسبة عدد السكان، وحسبما يضبطه القانون»

الحماس قلنا أن وجود مجلس ثان يجعلنا مجبورين على أن لا نتّخذ القرارات بهاته السرعة بل نكون مجبورين على زيادة التحرّي والتروّي»[1].

ورغم أنّ الثنائيّة كانت مطروحة في تلك المرحلة، إلاّ أنّ الخيار استقر في نهاية الأمر على نظام أحادية الجهاز التشريعي صلب النص الأصلي لدستور 1 جوان 1959.

وقد مرّت تونس إلى نظام ثنائيّة الجهاز التشريعي وتنازلت عن أحد خيارات المجلس القومي التأسيسي سنة 2002، بموجب التعديل الجوهري للدستور في 1 جوان 2002، حيث تمّ إنشاء غرفة نيابية ثانية أطلق عليها اسم مجلس المستشارين[2].

وقد نص الفصل 18 من دستور 1959، اثر تعديل 1 جوان 2002، أنه « **يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين أو عن طريق الاستفتاء**». أما الفصل 19 فقد جاء في فقرته الأولى ما يلي : « **يتكون مجلس المستشارين من أعضاء لا يتجاوز عددهم ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، ويحدد القانون الانتخابي طريقة ضبط هذا العدد كل ست سنوات باعتبار عدد أعضاء مجلس النواب القائم.**»

أما على مستوى تركيبة مجلس المستشارين فقد حددها الدستور الذي نص في فصله 19، اثر تعديل 2002، على ما يلي : « **ويوزع أعضاء مجلس المستشارين كما يلي :**

- عضو أو عضوان عن كل ولاية باعتبار عدد السكان يتم انتخابه أو انتخابهما على المستوى الجهوري من بين أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين.
- ثلث من أعضاء المجلس يتم انتخابه على المستوى الوطني من بين الأعراف والفلاحين والأجراء وذلك بترشيح من المنظمات المهنية المعنية ضمن قائمات

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية - مناقشات المجلس القومي التأسيسي، جلسة يوم الاثنين 3 فيفري 1958، الصفحة 71-72.
(2) أنظر حول مجلس المستشارين: معتز القرقوري وجنان الإمام، «مجلس المستشارين»، مجلة دراسات قانونيّة، عدد 10، 2003، ص. 198 وما يليها. وكذلك قيس سعيد،» مجلس المستشارين أو القانون بين القصرين»، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد عبد الفتاح عمر، مركز النشر الجامعي، 2005، الصفحة 67 وما يليها.

لا يقل عدد الأسماء بها عن ضعف عدد المقاعد الراجعة إلى كل صنف. وتوزع المقاعد بالتساوي بين القطاعات المعنية.

ويعين رئيس الجمهورية بقية أعضاء مجلس المستشارين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.»

وقد اعتبر البعض، فيما يتعلق بإحياء ثنائية الجهاز التشريعي، أنه في ظل هذه المفارقة الغريبة بين الحاجة إلى تبسيط العمل التشريعي والأخذ بثنائية الجهاز التشريعي برزت الثنائية من جديد ليس بوصفها ضربا من ضروب البذخ الدستوري الذي تعتمده أساسا الدول الغنية، ولكن بوصفها الأسلوب الأكثر قدرة وتلاؤما مع تعقد المجتمعات الحديثة وظهور الحاجة لتمثيل بعض الفئات أو النخب التي كانت، إلى وقت غير بعيد، مغيبة عن مجال التمثيل السياسي[1]. كما أن المعطى المحلي والجهوي، بما له من خصوصيات، كان من بين الأسباب الدافعة لانتشار ثنائية الجهاز التشريعي واعتمادها في عديد التجارب.

وعموما فإنّ الثنائية برزت كرد فعل على الحركية السياسية التي عرفتها العديد من المجتمعات. ففي خضم هذه الحركية برزت ثنائية الجهاز التشريعي من جديد كضرورة لسببين على الأقل.

السبب الأول ينبع من أهميتها كعامل يضمن التوازن داخل الأنظمة السياسية من خلال كبح جماح الإرادة العامة التي أصبحت لا تستقر على حال بسبب سرعة التحولات والتأثير المتزايد لوسائل الإعلام.

أما السبب الثاني فإنّه يتمثل في قدرة الثنائية على استيعاب أزمة التمثيلية التي تعاني منها المجتمعات الحديثة والتي اقترنت بعزوف ملحوظ عن الاهتمام بالسياسة عامة وبعمل البرلمانات خاصة.[2]

وإثر الصعوبات التي اقترنت بإرساء مجلس المستشارين ورفض الاتحاد العام التونسي للشغل، باعتباره المنظمة المهنية الممثلة للأجراء، ترشيح من يمثله صلب المجلس، تدخل المجلس الدستوري وأصدر الرأي **عدد أ2-2005** [3] بخصوص انتخاب مجلس المستشارين. وقد اعتبر في هذا الرأي، المثير للجدل، أنه:

---

(1) معتز القرقوري وجنان الإمام، «مجلس المستشارين» مجلة دراسات قانونية عدد 10، 2003، الصفحة 201.

(2) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) الرأي عدد 2 – 2005 للمجلس الدستوري بخصوص انتخاب أعضاء مجلس المستشارين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 49 الصادر في 21 جوان 2005، الصفحة 1460.

« وحيث أنه لا خلاف في أن ممارسة منظمة تمثل بمفردها أحد القطاعات المهنية لحقها في عدم تقديم مرشحين عنها، يجعل من الإجراء المتمثل في أن يختار الناخب قائمة عن ذلك القطاع المتغيب وأن يضع في النهاية وطبقا لما تلزمه به الفقرة الأخيرة من الفصل 125 من المجلة الانتخابية الأوراق الثلاثة التي اختارها بحساب ورقة عن كل قطاع بالظرف المعد لذلك، أمرا مستحيلا،

وحيث أن الاستحالة المادية والقانونية لعرض قائمة على الأقل عن كل قطاع على الناخبين طبق الفقرة الأولى من المجلة الانتخابية تجيز القول بأن الموجبات القانونية للعمل بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 125 من نفس المجلة لم تتوفر ذلك أنه لا يسوغ مطالبة الناخبين بوضع ثلاث قوائم داخل كل ظرف في حين أن سير العملية الانتخابية اقتضى، في صورة الحال، أن لا تعرض عليهم سوى قائمتين. وتجعل تلك الاستحالة أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 125 المذكور غير ممكنة التطبيق إذ تنعدم الضوابط اللازمة لوضعها موضع التنفيذ،

وحيث أنه من القواعد القانونية العامة أن الاستحالة تحدث أثرا اعفائيا للإجراء يستبعد معها ذلك الإجراء،

وحيث أنه يترتب على ذلك أن الناخب لا يلزم في مثل هذه الصورة بالإجراء المستحيل وبأكثر مما هو ممكن، ويكون بالتالي عدد الأوراق التي يختارها والتي عليه أن يضعها بالظرف المعد لذلك بحسب عدد القطاعات المترشحة نهائيا في الانتخابات دون غيرها.»

وبذلك تم ظاهريا تجاوز الإشكال المتعلق بإرساء مجلس المستشارين، رغم الانتقادات التي وجهت إلى رأي المجلس الدستوري باعتباره أقرب إلى الفتوى السياسية منه إلى التبرير القانوني والدستوري السليم، باعتبار أن المجلس الدستوري عمل على إيجاد حل للمأزق الذي وجدت فيه السلطة السياسية نفسها اثر امتناع الاتحاد العام التونسي للشغل عن تقديم مترشحين لعضوية مجلس المستشارين.

أمّا بالنسبة للمجلس الوطني التأسيسي، وإثر حلّ مجلس المستشارين بموجب التنظيم المؤقت للسلط الصادر في مارس 2011 وكل الهيئات التمثيلية،

فإنّه اختار نظام الغرفة الواحدة ربّما «كردّة فعل» على تجربة مجلس المستشارين في ظلّ منظومة لم تكن تسند صلاحيّات فعليّة وناجعة للبرلمان.

وقد اختار واضعو الدستور 27 جانفي 2014 إسناد السلطة التشريعيّة إلى مجلس نواب الشعب رغم أنّه كان من الممكن التفكير في إنشاء غرفة ثانية لمزيد التعمّق والتروّي عند سنّ القوانين، خاصّة وأنّ الغرفة الأولى يسيطر عليها المعطى الحزبي والتجاذبات السياسيّة في ظلّ مرحلة انتقال ديمقراطي لم تستقر فيها الحياة السياسيّة بعد.

وعموما، فإنّه من المفارقات أنّه عندما لم تكن هنالك حاجة سياسية ودستورية ملحة إلى إنشاء غرفة ثانية لاعتبارات سياسيّة بالأساس، تمّ إنشاؤها، أمّا عندما تحوّلت الأوضاع السياسيّة وأصبح من المفيد ربما التفكير في إنشاء غرفة ثانية لكبح جماح الغرفة الأولى وترشيد عمليّة سنّ القوانين وتحسين جودة النصوص التشريعيّة، تمّ استبعاد هذا الخيار صلب دستور 2014 الذي جاء مكرسا لوحدة الجهاز التشريعي.

ومن المفارقات أن هذا الاستبعاد اقترن بتدني جودة بعض النصوص التشريعية وغموض البعض منها حتى أن المشرع أصبح يتدخل أحيانا لتوضيح النصوص التي قام بوضعها[1]. كما أنه ليس من باب الصدفة أن تعتبر الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، في دعوة ضمنية للمجلس النيابي وتذكيرا له بأهمية الحرص على جودة صياغة النصوص التشريعية، وفي حيثية مبدئية أنه « **وحيث أنه من شروط صياغة النصوص التشريعية أن تستجيب لمبدأ السلامة المرتقبة منها ومناط ذلك أن النص يجب أن يكون على قدر من الوضوح والدقة بما يسمح باستيعابه وإدراك مضمونه.** »[2]

كما قضت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين في قرارها عدد 07-2018 المؤرخ في 26 ديسمبر 2018 « **حيث ورد الفصل 36 من مشروع**

(1) أنظر مثلا الفصل 29 من قانون المالية لسنة 2020 تحت عنوان « توضيح مجال تطبيق الفصل 15 من قانون تحسين مناخ الاستثمار».

(2) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد 50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على تصدير الفضلات من الحديد وبعملية تصدير ظرفية إلى موفى سنة 2017، الرائد الرسمي عدد 39 بتاريخ 16 ماي 2017، الصفحة 1555 وما يليها

القانون المطعون فيه في إطار توضيح مجال السر المهني الذي يمكن الاعتصام به إزاء مصالح الجباية والحال أنه تجاوز ذلك إلى إلغاء أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 16 من مجلة الإجراءات والحقوق الجبائية.

وحيث أن الفصل 36 على حاله سيؤدي إلى صعوبات في التطبيق من شأنها المساس بمبدأ الأمان القانوني ومقروئية النص وبما قد يؤدي إلى النيل من الحق في المحافظة على السر المهني والضمانات المكفولة بالفصلين 24 و49 من الدستور.»[1]

وقد كان من الممكن التفكير مثلا في تحويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الممثل لمختلف الحساسيّات الاجتماعيّة والقوى الاقتصادية والكفاءات، إلى غرفة ثانية «غير متحزبة» ولا يغلب على أعمالها التوتر، تساهم في تعميق النظر في مشاريع القوانين خاصّة وأن جودة القوانين أصبحت من مستلزمات دولة القانون ومن متطلبات دستورية القواعد التشريعية.

هذا فضلا على أن المجالس الثانية أصبحت توصف عادة، في جل التجارب المقارنة، بأنها مجالس صالحة لمزيد التفكير والتروي وتحسين صياغة النصوص التشريعية. ولعل هذه الوظائف هي التي جعلت الثنائية التشريعية تعود بقوة في السنوات الأخيرة، وتم اعتمادها من طرف العديد من الدول سواء الفدرالية أو الموحدة[2].

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 07-2018 مؤرخ في 26 ديسمبر 2018 يتعلق بالطعن في دستورية مشروع قانون المالية عدد 72-2018، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 104 بتاريخ 28 ديسمبر 2018، الصفحة 5435.
(2) Voir Mohamed Ridha Ben Hammed, Les compétences des secondes chambres parlementaires», Cours à l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Recueil des cours, volume XIII, 7-20 juillet 2003, pages 81-154.

الفصل الثاني :

انتخاب مجلس نوّاب الشعب في دستور 27 جانفي 2014

يعتبر انتخاب الجهاز التشريعي من المقومات الأساسية لاستقلالية السلطة التشريعية وتعبيرها عن الإرادة العامة. وتقنية انتخاب الجهاز التشريعي في تونس ليست وليدة دستور 2014، وإنّما كرّسها دستور غرة جوان 1959 الذي كان ينصّ في فصله 19 على أنّه « **ينتخب أعضاء مجلس النواب انتخابا عاما حرا مباشرا سريا حسب الطريقة والشروط التي يحدّدها القانون الانتخابي**».

ونفس الخيار تمّ اعتماده صلب دستور 27 جانفي 2014 الذي جاء بفصله 55 فقرة أولى أنّه « **ينتخب أعضاء مجلس نوّاب الشعب انتخابا عاما حرّا مباشرا سريا نزيها وشفافا وفق القانون الانتخابي**».

وما يلاحظ هو أن المشرّع الدستوري حاول التركيز على خصائص وموجبات انتخاب المجلس النيابي كرد فعل على الممارسات السابقة خلال العمليّة الانتخابيّة، ممّا جعل هاجس تزوير الانتخابات والتلاعب بنتائجها طاغيا على عمل المؤسسين.[1]

وقد كان من النتائج البديهيّة المترتبة عن هذه الهواجس المشروعة، والتي ظهرت سواء في المرسوم عدد 35 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011 أو بمناسبة وضع الدستور الجديد، هو منح مهمة تنظيم والإشراف

---

(1) وقد كان لهذا الهاجس صدى صلب المرسوم الانتخابي لسنة 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي حيث جاء في ديباجته ما يلي : « قطعا مع النظام السابق المبني على الاستبداد وتغييب إرادة الشعب بالبقاء غير المشروع في السلطة وتزوير الانتخابات...
وانطلاقا من إرادة الشعب التونسي في انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولى وضع دستور جديد للبلاد، وباعتبار أن القانون الانتخابي السابق لم يكفل انتخابات ديمقراطية وتعددية وشفافة ونزيهة.»

على العمليات الانتخابيّة والاستفتاء إلى هيئة مستقلة[1]. حيث جاء بالفصل 126 من دستور 2014 في فقرته الأولى ما يلي : « **تتولّى هيئة الانتخابات وتسمّى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إدارة الانتخابات والاستفتاءات وتنظيمها والإشراف عليها في جميع مراحلها وتضمن سلامة المسار الانتخابي ونزاهته وشفافيته وتصرح بالنتائج**».

وقد حلّت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات محل وزارة الداخليّة في إدارة الشأن الانتخابي بمختلف مراحله ومكوناته. فالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس تسيطر على مختلف مراحل العملية الانتخابية، على خلاف الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات في الجزائر مثلا والتي يقتصر دورها على مراقبة شفافية العمليات الانتخابية والاستفتاء[2].

وقد نص الفصل الثالث من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنه « **تتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها طبقا لهذا القانون وللتشريع الانتخابي.**» وقد عدد الفصل الثالث من هذا القانون الأساسي، على سبيل الذكر، ما لا يقل عن 18 اختصاصا للهيئة في علاقة بالعملية الانتخابية، وهو ما يقوم دليلا على أهمية وامتداد الصلاحيات التي تمارسها.

ومبدئيّا فإنّ الانتخابات تمثل الآليّة الطبيعيّة للوصول إلى السلطة وممارستها والتداول عليها[3]في الأنظمة الديمقراطيّة، رغم أنّ التداول على السلطة ليس

(1) تجدر الإشارة إلى أن إحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات تم بموجب المرسوم عدد 27 لسنة 2011 مؤرخ في 18 افريل 2011 يتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات وقد اسند المرسوم عدد 35 لسنة 2011 مؤرخ في 10 ماي 2011 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي مهمة الإشراف على الانتخابات إلى الهيئة حيث جاء في فصله الأول انه « تتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المحدثة بموجب المرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 افريل 2011 المشار إليه أعلاه الإعداد للانتخابات والإشراف عليها ومراقبة العمليات الانتخابية.»

(2) الفصل 194 من دستور الجزائر اثر تعديل 6 مارس 2016.

(3) جاء صلب توطئة الدستور وفي الفقرة التي تبدأ بـ كلمة «تأسيسا...» أنّه « تأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي في إطار دولة مدنيّة السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرّة...».

شرطا من شروط قيام النظام الديمقراطي.[1] وقد كتب الأستاذ **سليم اللغماني** ما يلي بخصوص عدم اعتبار التداول شرطا من شروط الديمقراطية :

« Un régime démocratique est un régime qui doit rendre l'alternance possible, voire probable, mais en aucun cas nécessaire. Les conditions de la démocratie sont la liberté politique et le pluralisme politique. Ces conditions sont garanties par la liberté d'expression et d'association et par des élections honnêtes et périodiques organisées sous le contrôle d'une justice, notamment constitutionnelle, indépendante.

Pour le reste, c'est-à-dire, pour le contenu même du choix, la démocratie étant le pouvoir du peuple, tout dépend de la volonté des électeurs et il va de soi que ceux-ci peuvent choisir de garder les mêmes gouvernants et les mêmes tendances politiques au pouvoir »[2].

وقد تمّ ربط التداول على السلطة بتقنية الانتخاب. غير أنّه يجدر التنبيه إلى أنّ وجود الانتخابات لا يكفي لقيام نظام ديمقراطي، بل يجب أن تكون تلك الانتخابات حرّة ونزيهة وتنافسيّة، إذ لا يكفي الذهاب إلى صناديق الاقتراع دوريا لقيام نظام ديمقراطي لأنّ الانتخابات قد تكون صوريّة، أي واجهة ديمقراطيّة لنظام دكتاتوري.

ولا بدّ من التأكيد على أن عموميّة الانتخاب لا تعني مشاركة جميع المواطنين في العمليّة الانتخابيّة، بل يقتضي التمتّع بحق الانتخاب توفر عدّة شروط **(فقرة أولى)** علما بأنّ الترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب يفترض توفّر شروط أخرى **(فقرة ثانية)**. وإضافة إلى ذلك فانه لا بد من التعرض إلى نظام الاقتراع المتعلق بمجلس نواب الشعب، باعتبار أن نظام الاقتراع له تأثير على تركيبة المجلس النيابي وعلى نتائج الانتخابات **(الفقرة الثالثة)**.

---

(1) A propos de l'alternance voir Slim LAGHMANI, Etat de droit, alternance et démocratie, in « Constitution et Etat de droit », Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du 1 juin 1959, Sfax les 6 et 7 février 2009, 2010, page 77 et s.

(2) Slim LAGHMANI, Etat de droit, alternance et démocratie, in « Constitution et Etat de droit », Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du 1 juin 1959, Sfax les 6 et 7 février 2009, 2010, page 82.

الفقرة الأولى	شروط الناخب أو حق المشاركة في الانتخابات كناخب

يبدو من المنطقي التعرض في مرحلة أولى إلى شروط الناخب صلب الدستور والقانون الانتخابي، باعتبار أن الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب يفترض صفة الناخب كشرط أولي وبديهي[1]. فلا يمكن لمن لا تتوفر فيه صفة الناخب أن يترشح لعضوية المجلس التشريعي وهو أمر يبدو منطقيا.

غير أنه من المفيد التأكيد على تطور حق الانتخاب بوصفه أحد أهم الحقوق السياسية الأساسية المنتمية إلى الجيل الأول من حقوق الإنسان، وهي الحقوق المدنية والسياسية، رغم أن تقسيم حقوق الإنسان إلى أجيال مختلفة ومتعاقبة بدأ في التراجع باعتبار الاتجاه المتزايد نحو الإقرار بكونية حقوق الإنسان في أبعادها الشاملة والمتكاملة والمترابطة.

جاء بالفصل 34 من دستور 2014 ما يلي «**حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون**». ممّا يؤكّد اعتماد بلادنا على نظام الديمقراطيّة النيابيّة أو التمثيليّة (مع إمكانيّة اللجوء إلى الاستفتاء باعتباره تقنية من تقنيات الديمقراطيّة شبه المباشرة)[2].

وتتمثل الديمقراطيّة النيابيّة في أن الشعب، صاحب السيادة، ينيب عنه أفرادا يمارسون السيادة بدلا عنه. وظهر النظام النيابي أمام الصعوبة الحقيقيّة في الممارسة المباشرة للسيادة وانطلاقا من أن الشعب غير قادر على حكم نفسه بنفسه لأسباب تقنية وموضوعيّة باعتبار كثرة عدد أفراد الشعب وانعدام الكفاءة السياسيّة والمعرفة القانونيّة لدى غالبيتهم.

وتفترض الديمقراطيّة النيابيّة الانتخاب. فلا يمكن الحديث عن ديمقراطيّة في غياب الانتخابات التي تختلف طرقها وأساليبها من تجربة إلى أخرى بحسب معطيات كلّ دولة وخياراتها الدستوريّة والقانونيّة وتوازن القوى السياسيّة.

(1) صفة الناخب حددها الفصل 54 من دستور 27 جانفي 2014. وجاء الباب الثاني من القانون الانتخابي ليفصل الشروط والإجراءات المقترنة باكتساب صفة الناخب وتحديدا الفصول من 5 إلى 18.

(2) حسب الفصل 3 من دستور 27 جانفي 2014 « الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء.»

غير أن الاختلاف في طرق الاقتراع لا ينفي وجود حق مشترك بين جميع الأنظمة الديمقراطيّة، رغم الاختلاف في تنظيمه وتنوّع شروطه، وهو حق الانتخاب. وقد عرف هذا الحق الأساسي تطوّرا على مراحل ليس فقط على مستوى إقراره وممارسته، ولكن أيضا وخاصة على مستوى من له حق الانتخاب.

ففي البداية، **وفي مرحلة أولى**، كان حق الانتخاب مقيّدا، أي لا يسمح بالمشاركة في الاقتراع إلا لأقلية من الأفراد يتمتعون بامتيازات معينة مثل الوجاهة الاجتماعيّة أو الكفاءة العلميّة أو الانتماء الطبقي أو الثروة.

وقد عملت فرنسا وبلجيكا بهذا النظام خلال فترات من القرن التاسع عشر. أمّا الولايات المتّحدة الأمريكيّة فإنّها لم تتخلى عن شرط دفع الضريبة للتمتّع بحق الانتخاب إلاّ سنة 1964. وعموما، فإنّ تقييد حق الانتخاب بضوابط غير موضوعية يجعل منه حقا انتقائيا أو امتيازا لبعض الأفراد أو لأقلية محددة سلفا، وهو ما يتعارض مع المبدأ الديمقراطي القائم على المساواة المبدئية بين جميع المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، بما في ذلك حقوق الانتخاب والترشح.

المرحلة الثانية والتي تمثل تطورا لافتا في الممارسة الديمقراطية، هي الاتجاه نحو الاقتراع العام[1]، رغم أن الاقتراع العام لا يقترن دائما بالديمقراطية إذ يمكن أن تتولد عنه أنظمة لا علاقة لها أصلا بالمنوال الديمقراطي وتاريخ النظام النازي أكبر شاهد على ذلك .

(1) Pour une vision globale sur le suffrage universel voir, « Le suffrage universel », ouvrage collectif sous la direction d'Abdelfattah Amor, Philippe Ardant et Henry Roussillon, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1994. Dans son rapport introductif à ce colloque, le Doyen Abdelfattah Amor avait soutenu que « Toute interrogation sur le suffrage universel est une interrogation sur la démocratie. Tellement est répandue l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de démocratie sans suffrage universel et que le suffrage universel engage et présuppose la démocratie. Simplifications fort confortables susceptibles d'entretenir des illusions et de favoriser parfois même les mystifications!! Le suffrage universel peut accoucher de la démocratie comme il peut accoucher d'un monstre. Le rite ne témoigne pas nécessairement d'une profonde croyance. Il n'est pas sans intérêt d'observer, en effet, que très souvent le suffrage universel constitue un moyen d'expression d'un rituel social qui a la force de l'habitude beaucoup plus que celle du sacerdoce.», Rapport introductif, page 13.

وقد اعتبر الاقتراع عامّا منذ أن وقع تعميمه على الرّجال[1] وهو ما يعكس نظرة دونيّة للمرأة التي لم تشارك مثلا في تونس في انتخابات المجلس القومي التأسيسي. غير أنها شاركت في أول انتخابات بلدية حيث أقر لها قانون البلديات الصادر في 14 مارس 1957 حق الانتخاب لأول مرة.

وكتب الأستاذ **رافع بن عاشور**، حول الحد من شمولية انتخاب المجلس القومي التأسيسي، ما يلي : « إن حق الانتخاب لا يسند عادة إلا لمن توفرت فيه بعض الشروط الموضوعية التي تجعل من الناخب مواطنا مسؤولا عن اختياره. من أجل هذا تتضمن القوانين الانتخابية شروطا تتعلق بالسن وبالتمتع بجميع المدارك العقلية وبكافة الحقوق المدنية والسياسية.

وقد نسج أمر 6 جانفي 1956 على هذا المنوال فنص على الشروط التي يجب أن تتوفر في كل ناخب حتى يتمكن من الترسيم على القائمات الانتخابية، إلا أن بعض هذه الشروط قد حدت شيئا ما من صفة الشمول التي جاءت في أمر 29 ديسمبر 1955، حيث نص هذا الأخير أن المجلس القومي التأسيسي ينتخب حسب الاقتراع العام المباشر.

أما أمر 6 جانفي 1956 فقد اقتضى في فصله الثاني ما يلي « **يعتبر كناخبين التونسيون الذكور والبالغ عمرهم 21 عاما شمسيا والمقيمون بالتراب التونسي في تاريخ ختم الترسيم بالقوائم الانتخابية النهائية**». فهذا الفصل إذن حصر صفة الناخب في المواطنين الذكور مزيحا بذلك المواطنات وحادا من عمومية الاقتراع.»[2]

غير أن القول بأن الاقتراع يكون عاما بمجرد تعميمه على جنس دون آخر يمثل مساسا بمبدأ المساواة الذي يفترضه كل نظام ديمقراطي. فالنظام الديمقراطي يفترض المساواة في الحقوق والواجبات، وخاصة الحق في الانتخاب، لأن الإرادة العامة التي تتشكل من أصوات الرجال دون النساء هي إرادة عامة وهمية، مزيفة وجزئية.

---

(1) Voir Rafaa ben Achour, « La généralisation du suffrage universel », ouvrage précité, page 33 et 34.

(2) رافع بن عاشور، « انتخاب المجلس القومي التأسيسي وتركيبه»، المجلس القومي التأسيسي، أعمال ملتقى نظمته الجمعية التونسية للقانون الدستوري أيام 29، 30 و 31 ماي 1984، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1986، الصفحة 37.

أمّا اليوم فإنّه يمكن القول بأنّه لا يمكن الحديث عن الاقتراع العام إلاّ إذا كان يشمل كل المواطنين من إناث وذكور والذين تتوفّر فيهم الشروط القانونيّة لممارسة حق الانتخاب والذين لا يوجدون في حالة من حالات المنع أو الحرمان الموضوعيّة المنصوص عليها بالدستور والقانون الانتخابي.

وتجدر الملاحظة أن بعض الأنظمة أصبحت لا تربط آليا بين حق الانتخاب وصفة المواطنة، إذ يجوز أحيانا لغير المواطنين، وفقا لشروط خاصة، المشاركة في الانتخابات المحلية (فرنسا- بلجيكا...) غير أن هذه الإمكانية غير متاحة حاليا في تونس باعتبار أن الفصل 54 من دستور27 جانفي 2014 يسند حق الانتخاب للمواطن تونسي الجنسية دون سواه. كما أن الفصل 5 من القانون الانتخابي ينص صراحة على أنه « **يعد ناخبا كل تونسية وتونسي ...**» وبذلك فإن القانون التونسي يمنع اليوم على الأجانب المقيمين بتونس المشاركة في الانتخابات، حتى ولو كانت انتخابات محلية.

ويبدو من الوجيه أن يتطور القانون التونسي في اتجاه الإقرار للمتساكنين المحليين، من غير المواطنين المتمتعين بالجنسية التونسية، من المشاركة في الانتخابات المحلية اقتداء بالتجارب المقارنة، وأخذا بعين الاعتبار لخصوصية الانتخابات المحلية ولمفهوم المواطنة المحلية الذي ما فتئ يتطور بتطور الفكر السياسي والقانوني.

ولم تشارك المرأة في تونس في انتخابات المجلس القومي التأسيسي(1)، غير أنّها شاركت لأوّل مرّة في الانتخابات البلديّة لسنة 1957 (2) أي قبل حتّى وضع دستور 1 جوان 1959 الذي، ولئن كرس حق جميع التونسيين في الانتخاب، فإن ذلك لا يجب أن يجعلنا نعتقد أن تمتع المرأة بحق الانتخاب كان محل اتفاق صلب المجلس القومي التأسيسي خلال مختلف مراحل إعداد الدستور.

لقد ظهرت ثلاث توجهات بخصوص حق المرأة في الانتخاب أثناء مداولات المجلس القومي التأسيسي في علاقة بالنقاش الذي دار صلب المجلس حول

---

(1) راجع حول انتخابات المجلس القومي التأسيسي رافع بن عاشور، «انتخاب المجلس القومي التأسيسي وتركيبته»، المجلس القومي التأسيسي، أعمال ملتقى نظمته الجمعية التونسية للقانون الدستوري أيام 29، 30 و 31 مارس 1984، مركز البحوث والدراسات والنشر وكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس 21986ن الصفحة 33.
(2) أمر 14 مارس 1957.

مبدأ المساواة، وتحديدا في جلسة 3 فيفري 1958، وهي جلسة شهدت توترا شديدا في علاقة بحق المرأة في الانتخاب وصل إلى حد رفع الجلسة لتهدئة الخواطر.

الاتجاه الأول دافع عنه خاصة النائب محمد الزرزري والذي اعتبر أن المرأة لم تبلغ الوعي السياسي الذي يمكنها من ممارسة حق الانتخاب. وقد جاء في تدخله أمام المجلس « **أني فهمت من كلمة تونسي عبارة تدل على الذكر والأنثى فعندما نرى الأمم في الخارج نجد أن مسألة انتخاب المرأة ظهرت منذ عامين بحيث الأمس تحصلنا على استقلالنا واليوم نقر تكريس انتخاب المرأة. هذا غير معقول.**

وأما إذا رجعنا إلى التجربة الأخيرة في الانتخابات البلدية فقد بلغني أن هناك من جمعن أوراقهن معا ووضعنها دفعة واحدة.»[1]

ويبدو أن هذا الاتجاه، ولئن لم يكن أغلبيا صلب المجلس القومي التأسيسي، إلا أنه كان يعبر عن رأي بعض النواب المؤسسين، وهو انعكاس كذلك لموقف جانب من الشعب التونسي الذي لم يكن مستبطنا لفكرة المساواة، ولحق المرأة الطبيعي في المشاركة في الشأن العام لاعتبارات تاريخية وحضارية ودينية.

أما الاتجاه الثاني فقد دعا عكس الاتجاه الأول إلى تمكين المرأة من حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل. من ذلك أن النائب عزوز الرباعي أكد أنه « **يجب أن نعتقد أن المرأة التونسية تحصلت على حقها في الانتخاب بفضل كفاحها ومواقفها في أحلك الظروف وخاصة بفضل رشدها وقدرتها.** »

أما النائب الصادق بوصفارة فأكد «**أن موضوع انتخاب المرأة أمر مفروغ منه فالمرأة اكتسبت حقوقها وقد منحتها الحكومة حق الانتخاب. وإذا حاولنا إبقاء هذا الحق ليوم آخر فذلك يكون من أسباب الفشل بالنسبة للحركة النسائية القائمة بمشاريع اجتماعية مهمة، والشيء الآخر أن المرأة في جهات كثيرة من الجمهورية تقوم بشؤون الحياة العائلية مع أن الرجل يقضي وقته في شرب الشاي ولذلك ترى امتياز المرأة على الرجل في عدة جهات.**»[2]

---

(1) المجلس القومي التأسيسي، جلسة يوم 3 فيفري 58 19، الرائد الرسمي، مناقشات المجلس القومي التأسيسي، الصفحة 84.
(2) المرجع السابق الصفحة 88.

وواضح أن هذا الاتجاه اعتمد على حجج قانونية مرتبطة بمبدأ المساواة بين المرأة والرجل، ولكنه اعتمد أيضا على معطيات واقعية واجتماعية مرتبطة بنضالات المرأة التونسية ضد الاستعمار الفرنسي ودورها الاقتصادي والاجتماعي. وقد دافع على هذا الرأي خاصة صلب المجلس القومي التأسيسي النخبة السياسية المستنيرة المتأثرة بالفكر الليبرالي.

وظهر **اتجاه ثالث وسط** دعا إلى الاعتراف، من حيث المبدأ، للمرأة بحق الانتخاب مع الدعوة إلى تأجيل منحها هذا الحق لمدة زمنية حتى تزيد نضجا. وفي هذا الإطار أكد النائب رشيد إدريس أن « **مسألة مشاركة المرأة في الانتخابات مسألة مبدئية والمبادئ تؤثر فيها الظروف المحيطة بها وبودنا أن لا يقع التواء بل نريد أن يقع الوضوح...فمن ناحية نقر أن للمرأة حق المشاركة في الحياة النيابية كناخبة أو كمترشحة ومن ناحية أخرى أن لا تقع ممارسة هذا الحق إلا بعد 10 سنوات.** »[1]

ويبدو أن هذا الاتجاه لا يجادل في أحقية المرأة بالانتخاب، ولكنه يعتبر أن الوقت ليس مناسبا لمنحها هذا الحق بالنظر إلى واقع المرأة التونسية وانتشار الأمية ونقص الوعي السياسي لدى هذه الطبقة الاجتماعية.

ووقع أخيرا حسم المسألة لفائدة حق المرأة في الانتخاب في جلسة يوم 5 فيفري 1959. ذلك أن الفصل 20 من دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصلية اقتضى صراحة « **يعتبر ناخبا كل مواطن** »، وهي صفة غير شخصية وتعني الذكر والأنثى على حد السواء.[2]

واعتبر ذلك انتصارا ليس فقط للمرأة، ولكن أيضا «للشق الحداثي» صلب المجلس القومي التأسيسي، الذي تمكن من تكريس حق المرأة في الانتخاب، وهو الحق الذي لم تتمكن من ممارسته إلا بعد فترة زمنية حتى في بعض الدول الأوروبية التي سبقت تونس في الإقرار بحقوق المرأة.

---

(1) المرجع السابق الصفحة 85.

(2) جلسة يوم 5 فيفري 1959 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، كناقشات المجلس القومي التأسيسي عدد 11 الصادر في 16 فيفري 1959، الصفحة 292.

أما بالنسبة لدستور 27 جانفي 2014 فقد خصّص فصلا لصفة الناخب، وهو الفصل 54، الذي جاء فيه « **يعد ناخبا كلّ مواطن تونسي الجنسيّة بلغ من العمر ثماني عشرة سنة كاملة وفق الشروط التي يحدّدها القانون الانتخابي**».

أمّا الفصل 5 من القانون الانتخابي المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء[1] فقد جاء بأكثر تفاصيل، خاصّة وأن الفصل 54 من الدستور يسمح بذلك، باعتبار أنّه أكّد أن التمتّع بصفة الناخب تفترض توفر الشروط الدستوريّة وكذلك الشروط التي يحدّدها القانون الانتخابي.

وقد جاء بالفصل 5 من القانون الانتخابي أنّه « **يعدّ ناخبا كلّ تونسيّة وتونسي مرسم في سجل الناخبين بلغ ثماني عشرة سنة كاملة في اليوم السابق للاقتراع ومتمتّع بحقوقه المدنيّة والسياسيّة وغير مشمول بأي صورة من صور الحرمان المنصوص عليها بهذا القانون**».

كما جاء بالفصل 6 من نفس القانون الانتخابي أنّه « **لا يرسم بسجل الناخبين:**

الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميليّة على معنى الفصل 5 من المجلة الجزائيّة تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب إلى حين استرجاع حقوقهم،

الأشخاص المحجور عليهم لجنون مطبق».

أمّا الفصل 6 مكرّر، فإنّه ينصّ على أنّه « **يرسّم بسجل الناخبين العسكريون وأعوان قوات الأمن الداخلي في الانتخابات البلديّة والجهويّة دون سواهما**».

انطلاقا من جملة هذه الأحكام الدستورية وكذلك المضمنة صلب القانون الانتخابي نستنتج شروط التمتع بصفة الناخب في القانون التونسي وهي:

1 - **الجنسيّة التونسيّة**[2] : وهو شرط معمول به في أغلب الأنظمة الدستوريّة المقارنة. ورغم أن بعض التجارب أصبحت تسمح بمشاركة الأجانب في

---

(1) القانون الأساسي عدد 16 لسنة *2014* المؤرّخ في *26* ماي *2014* والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017.

(2) لا بدّ من العودة إلى مجلة الجنسيّة الصادرة بالمرسوم عدد 6 لسنة 1963 المؤرّخ في 28 فيفري 1963 المتعلق بإعادة تنظيم مجلة الجنسيّة التونسيّة، الرائد الرسمي الصادر في 5 مارس 1963، ص. 320 والنصوص التي نقحتها وخاصّة القانون عدد 55 لسنة 2010 المؤرّخ في 1 ديسمبر 2010.

الانتخابات المحلية خاصّة كلما كانوا يقيمون بصورة قانونية، إلاّ أنّ ذلك ليس حال القانون التونسي ذلك أن الفصل 54 من الدستور جاء واضحا باعتبار أنه اشترط للتمتع بحق الانتخاب أن يكون الشخص تونسي الجنسية. كما أن القانون الانتخابي أكد، صلب فصله الخامس، أن صفة الناخب أو الناخبة ترتبط بالجنسية التونسية دون سواها.

واعتبر الأستاذ **رافع بن عاشور**، في علاقة بهذا الشرط، « يعتبر شرط الجنسية بديهيا في انتخابات وطنية، إذ لا معنى لأن يقوم أجنبي بانتخاب ممثل لشعب لا ينتمي إليه. كما أن حق الانتخاب يبقى من أبرز الحقوق المرتبطة بصفة المواطن».[1]

وبالعودة إلى مجلة الجنسية التونسية، نلاحظ أن المشرع التونسي حدد طرق أو حالات اكتساب الجنسية التونسية. وقد ميز المشرع التونسي بين **الجنسية التونسية الأصلية**، التي تسند بالنسب أو بموجب الولادة بتونس، **والجنسية التونسية المكتسبة** والتي يكون اكتسابها إما بفضل القانون، أو عن طريق التجنس.

ففيما يتعلق بالجنسية التونسية الأصلية فإنها تسند بالنسب، حيث جاء بالفصل السادس من مجلة الجنسية التونسية أنه « **يكون تونسيا الطفل الذي ولد لأب تونسي أو لأم تونسية.**» كما تسند الجنسية التونسية الأصلية بموجب الولادة بتونس، إذ يكون تونسيا من ولد بتونس وكان أبوه وجده للأب مولودين بها أيضا ومن ولد بتونس من أبوين عديمي الجنسية مقيمين بتونس منذ خمسة أعوام على الأقل ومن ولد بتونس من أبوين مجهولين (الفصول 7 و 8 و 9 من مجلة الجنسية التونسية).

أما فيما يتعلق بالجنسية التونسية المكتسبة فإن مجلة الجنسية التونسية تميز بين اكتساب الجنسية بفضل القانون حيث جاء بالفصل 13 من مجلة الجنسية «**تصبح تونسية منذ تاريخ عقد زواجها المرأة الأجنبية التي تتزوج بتونسي إذا كان قانونها الوطني يجردها من جنسيتها الأصلية متى تزوجت بأجنبي.**»

كما يمكن للمرأة الأجنبية المتزوجة بتونسي، والتي بموجب قانونها الوطني تحتفظ بجنسيتها الأصلية رغم تزوجها بأجنبي، أن تطلب الجنسية التونسية

---

(1) رافع بن عاشور، « المؤسسات والنظام السياسي بتونس»، طبعة ثالثة، مجمع الاطرش، 2019، الصفحة 315.

بتصريح طبق الشروط المنصوص عليها بالفصل 39 من هذه المجلة وذلك إذا كان الزوجان مقيمين بتونس منذ عامين على الأقل.[1] وهي تكتسب الجنسية التونسية من تاريخ تسجيل التصريح. كما أن الأجنبي المحجور للصغر المتبنى من قبل تونسي يكتسب الجنسية التونسية من تاريخ صدور الحكم بالتبني، وذلك بشرط أن لا يكون متزوجا.[2]

وأخيرا فإنه يمكن اكتساب الجنسية التونسية عن طريق التجنس حيث جاء بالفصل 19 من مجلة الجنسية أنه « **تمنح الجنسية التونسية بمقتضى أمر.** » وقد حددت الفصول من 20 إلى 23 شروط اكتساب الجنسية التونسية عن طريق التجنس.

2- **شرط السن**: وهو 18 سنة كاملة في اليوم السابق للاقتراع وهذا ما أكده القانون الانتخابي في فصله الخامس. وهذه السن هي السن الدنيا لممارسة حق الانتخاب. وهذه السن تتوافق مع سن الأهليّة المدنيّة التي حدّدها الفصل 7 من مجلة الالتزامات والعقود (الفصل 4 من القانون عدد 39 لسنة 2010 المؤرّخ في 29 جويلية 2010 المتعلق بتوحيد سن الرشد المدني).

3- **شرط الترسيم في سجل الناخبين**: وهو شرط نص عليه الفصل الخامس من القانون الانتخابي ونظمه صلب القسم الثاني من الباب الثاني وتحديدا الفصول من 7 إلى 9. وقد أكد الفصل السابع من القانون الانتخابي على أنه « **تمسك الهيئة (الهيئة العليا المستقلة للانتخابات) سجل الناخبين وتتولى ضبطه انطلاقا من آخر تحيين له ويتم الترسيم بسجل الناخبين إراديا.** »

كما أكد الفصل السابع من القانون الانتخابي على أن الهيئة تعمل على أن يكون سجل الناخبين دقيقا وشفافا وشاملا ومحينا. ويعتبر الترسيم بالسجل الانتخابي قرينة على رغبة المواطنة أو المواطن في ممارسة حقه الانتخابي.

ورغم أن الفصل السابع أكد في فقرته الثالثة على أن التسجيل في سجل الناخبين **واجب** ويكون **شخصيا**، إلا أن ذلك لم يمنع المشرع من السماح بتسجيل القرين والأصول والفروع وفقا لإجراءات تضبطها الهيئة. كما أن اعتبار التسجيل

(1) الفصل 14 من مجلة الجنسية.
(2) الفصل 18 من مجلة الجنسية.

واجبا لا يمس من صبغته الإرادية إذ يبدو أن اعتباره واجبا جاء من باب تحفيز المواطنات والمواطنين على التسجيل بالسجل الانتخابي.

4- **شرط التمتّع بالحقوق المدنيّة والسياسيّة**: وهو شرط يكتنفه الغموض رغم ارتباطه المبدئي بصفة المواطنة، إذ لم ينص عليه الفصل 54 من الدستور وجاء به القانون الانتخابي الذي لم يقدم له تحديدا أو تعريفا دقيقا.

ومبدئيا فإن كل مواطنة ومواطن يتمتع بجميع حقوقه المدنية والسياسية على قدم المساواة مع باقي المواطنين والمواطنات. غير أنه يجوز حرمانه منها بموجب القانون، مع احترام موجبات الفصل 49 من الدستور الذي يحدد الإطار الدستوري للضوابط الواردة على الحقوق والحريات وممارستها بما لا ينال من جوهرها.[1]

وقد جاء بالفصل الخامس من القانون الانتخابي أنه من شروط الناخب أن يكون غير مشمول بصورة من صور الحرمان المنصوص عليها بهذا القانون والتي حدّدها الفصل 6 جديد من القانون الانتخابي.

ويبدو أن صور الحرمان من ممارسة حق الانتخاب مرتبطة بفقدان الحقوق المدنية والسياسية حيث جاء بالفصل السادس من القانون الانتخابي « **لا يرسم بسجل الناخبين :**

- **الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية على معنى الفصل الخامس من المجلة الجزائية تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب إلى حين استرجاع حقوقهم.**

- **الأشخاص المحجور عليهم لجنون مطبق.**»

ومن صور الحرمان التي لا ترتبط بعدم التمتع بالحقوق المدنية والسياسية تلك المرتبطة بوضعية صنف معين من المواطنات والمواطنين الذين لهم صفة العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي. وقد طرح جدل حول أحقية العسكريين والأمنيين بالمشاركة في الانتخابات كناخبين حيث تمّ حرمانهم من هذا الحق

---

(1) راجع حول الفصل 49 من دستور 27 جانفي 2014 معتز القرقوري، « الضوابط الدستورية للحقوق والحريات من خلال الفصل 49 من دستور 27 جانفي 2014»، مؤلف جماعي قراءات في دستور الجمهورية الثانية (دستور 27 جانفي 2014)، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، عدد 4، مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس، مارس 2017.

بموجب القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرّخ في 26 ماي 2014 يتعلّق بالانتخابات والاستفتاء.

وقد تمّ الطعن في دستورية الفصل 6 من مشروع القانون الانتخابي لسنة 2014 والذي كان ينصّ، قبل تعديله سنة 2017، على أنّه: « **لا يرسم بسجل الناخبين: ...**

- العسكريون كما حددهم القانون الأساسي العام للعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي».

غير أنّ الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين عجزت على اتّخاذ قرار بخصوص المسألة واكتفت، في ظلّ عدم توصلها إلى اتّخاذ قرار في الآجال القانونيّة، إلى إحالة ملف الطعن الموجه من قبل عدد من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي ضدّ الفصل 6 من مشروع القانون المتعلق بالانتخابات والاستفتاء إلى رئيس الجمهوريّة لختمه وذلك بموجب المكتوب الصادر من الهيئة إلى رئيس الجمهوريّة بخصوص إحالة ملف الطعن عدد 01/ 2014 [1].

غير أنّ القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرّخ في 14 فيفري 2017 مكّن العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي من الترسيم بسجل الناخبين بالنسبة للانتخابات البلديّة والجهويّة دون سواهما، حيث جاء بالفصل 6 مكرر من القانون الانتخابي ما يلي: « **يرسم بسجل الناخبين العسكريون وأعوان قوات الأمن الداخلي في الانتخابات البلدية والجهوية دون سواهما**». أي أنه لا يجوز لهذا الصنف من المواطنين والمواطنات المشاركة في الانتخابات الوطنية، تشريعية منها أو رئاسية، وكذلك في عمليات الاستفتاء ذات البعد الوطني.

وبالمقابل فإنه يجوز لهم المشاركة في الانتخابات البلدية والجهوية، كما يجوز لهم أيضا المشاركة في الاستفتاءات التي تنظمها الجماعات المحلية إعمالا لمبدأ الديمقراطية التشاركية. ورغم الإقرار بحق الأمنيين والعسكريين في المشاركة في الانتخابات البلدية والجهوية، إلا أن ذلك لا يمنع من طرح التساؤل المبدئي عن مدى وجاهة حرمانهم من المشاركة في الانتخابات الوطنية وعن مدى تأثير ذلك على صفتهم كمواطنين.

---

(1) الرائد الرسمي عدد 41 لسنة 2014 الصادر في 23 ماي 2014، ص. 1351.

ويبدو أن البحث عن حماية الأمنيين والعسكريين من التجاذبات السياسية يبقى أهم حجة لاستبعادهم من المشاركة في الانتخابات الوطنية كناخبين باعتبار البعد السياسي الطاغي على هذه الانتخابات، عكس الانتخابات المحلية والجهوية التي يكون فيها منسوب الصراع السياسي أقل حدة.

الفقرة الثانية	الترشح للانتخابات التشريعيّة

الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب هو حق سياسي أساسي يضمنه الدستور والمعاهدات الدولية وكذلك القانون الانتخابي. وسوف نتعرض تباعا إلى شروط الترشح **(1)** ثم إلى تقديم الترشح وإجراءات البت والطعن فيها **(2)**.

1- شروط الترشح

جاء بالفصل 53 من الدستور أنّه « **الترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب حق لكلّ ناخب تونسي الجنسيّة منذ عشر سنوات على الأقل بلغ من العمر 23 سنة كاملة يوم تقديم ترشحه شرط أن لا يكون مشمولا بأيّ صورة من صور الحرمان التي يضبطها القانون**».

وقد جاء بالفصل 19 من القانون الانتخابي « **الترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب حق لكلّ:**

- **ناخبة أو ناخب تونسي الجنسيّة منذ عشر سنوات على الأقل.**
- **بالغ من العمر ثلاثا وعشرين سنة كاملة على الأقل في تاريخ الترشح.**
- **غير مشمول بأي صورة من صور الحرمان القانونيّة**».

أمّا الفصل 20 من نفس القانون فجاء به « **لا يمكن للناخبين الآتي ذكرهم الترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب إلاّ بعد تقديم استقالتهم أو إحالتهم على عدم المباشرة طبق التشريع الجاري به العمل:**

- **القضاة.**
- **رؤساء البعثات والمراكز الدبلوماسيّة والقنصليّة.**
- **الولاة.**

- المعتمدون الأوّل والكتاب العامّون للولايات والمعتمدون والعمد.

ولا يمكنهم الترشح في آخر دائرة انتخابيّة مارسوا فيها وظائفهم المذكورة لمدّة سنة على الأقل قبل تقديم ترشحهم».

انطلاقا من هذه الأحكام الواردة بالدستور، وكذلك بالقانون الانتخابي، يمكن أن نستنتج الشروط الواجب توفرها للترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب وهي التالية :

1- **صفة الناخبة أو الناخب :** أي أنّه لا يمكن لمن لا تتوفّر فيه صفة الناخبة أو الناخب أن يترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب. ولا بدّ من التأكيد على أنّ الترسيم في سجل الناخبين يعدّ من شروط التمتّع بصفة الناخب إضافة طبعا إلى الشروط الأخرى التي تعرضنا لها سابقا. أي أنّه لا يمكن لمن لم يكن مرسّما بسجل الناخبين أن يترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب.

2- **الجنسيّة:** إضافة إلى اشتراط الجنسيّة التونسيّة لاكتساب صفة الناخب، فإنّ الترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب يفترض أن يكون المترشح مكتسبا للجنسيّة التونسيّة منذ 10 سنوات على الأقل.

ويعتبر اشتراط التمتّع بالجنسيّة التونسيّة منذ 10 سنوات على الأقل تطوّرا مقارنة بدستور 1 جوان 1959 الذي كان ينصّ في فصله 21 فقرة أولى أن « **الترشح لعضويّة مجلس النواب حق لكلّ ناخب ولد لأب تونسي أو لأم تونسيّة...**» وكان هذا الفصل لا يسمح لغير التونسيين بالولادة (رابطة الدم) من الترشح لعضويّة مجلس النواب، ممّا أثار إشكاليّة اعتبار التونسيين بالتجنّس ذوي مواطنة منقوصة. علما بأن دستور 1959 كان يشترط ولادة المترشح لعضوية مجلس النواب من أب تونسي ولم يقع التخلص من هذا الشرط، الذي وصفه الأستاذ **الأزهر بوعوني** بكونه من قبيل « الحيف البدائي وغير المنصف تجاه المرأة»[1]، إلا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1997.

أمّا في ظلّ الدستور الحالي، فإنّ اشتراط مرور 10 سنوات على اكتساب الجنسيّة التونسيّة للترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب يعتبر تطورا هاما مقارنة

(1) الأزهر بوعوني، «الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، الصفحة 221، عدد 408.

مع الدستور السابق باعتبار أنه يفتح المجال أمام من اكتسب الجنسية التونسية بفضل القانون أو عن طريق التجنس من الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب. غير أن هذا الفصل يذهب أبعد من الفصل 26 من مجلة الجنسية التونسية الذي ينص على أنه « **يبقى الأجنبي المتجنس بالجنسية التونسية تحت التحاجير المبينة فيما بعد طيلة أجل قدره خمسة أعوام ابتداء من تاريخ أمر التجنس:**

1- فلا يمكن أن تسند له وظيفة أو نيابة بالانتخاب تستلزم مباشرتهما صفة التونسي...»

واشتراط أن يكون الناخب المترشح لعضوية مجلس نواب الشعب تونسي الجنسية منذ 10 سنوات على الأقل قد يطرح إشكالا جديا في مدى تلاؤمه مع توطئة الدستور التي تكرّس المساواة بين جميع المواطنين والمواطنات والفصل 21 منه المكرّس للمساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات والمساواة بينهم أمام القانون من غير تمييز.

ويبقى التناسب بين ضمان حق الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب، والتضييق منه من خلال اشتراط مرور 10 سنوات على الأقل على اكتساب الجنسية التونسية، موضوعا قابلا للاجتهاد والتأويل.

3- **السن**: وهي 23 سنة كاملة على الأقل. والعبرة تكون في ذلك بيوم تقديم الترشح وليس بيوم الاقتراع أو يوم الإعلان النهائي عن النتائج. حيث أكد الفصل 53 من الدستور أن الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب حق لكل ناخب... بلغ من العمر ثلاثا وعشرين سنة كاملة يوم تقديم ترشحه. كما أكد الفصل 19 من القانون الانتخابي أن « **الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب حق لكل: ناخبة أو ناخب...بالغ من العمر ثلاثا وعشرين سنة كاملة على الأقل في تاريخ الترشح.**»

وبالعودة إلى التاريخ الدستوري التونسي، نلاحظ أنّ سن الترشح شهدت تطوّرا نحو الحط منها في ظلّ دستور 1959 حيث مرّت من [1]30 سنة إلى 28

(1) اشتراط سن 30 سنة كان منصوصا عليه أيضا في انتخابات المجلس القومي التأسيسي حيث جاء بالفصل 11 من الأمر العلي المؤرخ في 6 جانفي 1956 يتعلق بتحديد نظام انتخاب المجلس القومي التأسيسي أنه « كل نائب يحسن القراءة والكتابة يتجاوز ثلاثين عاما شمسية يمكن انتخابه في كامل تراب المملكة...»

سنة ثمّ إلى 25 سنة وأخيرا إلى 23 سنة وهو نفس السن الذي اعتمدته السلطة التأسيسيّة سنة 2014.

ويبدو أنّ النزول بهذا السن منطقي لاعتبارات سياسيّة وأخرى ديمغرافيّة تتعلق بأهمية تجديد الطبقة السياسية في ديمقراطية وليدة، وضرورة الأخذ بعين الاعتبار تركيبة المجتمع التونسي الذي تغلب عليه فئة الشباب.

فسياسيّا يمكن ربط النزول بسنّ الترشح بالرّغبة في فتح باب الترشح أمام فئة الشباب وهو ما تدعّم أكثر إثر الثورة بفعل الدّور الذي لعبته هذه الفئة في إسقاط الدكتاتوريّة والذي يمكن أن تلعبه في مرحلة الترسيخ الديمقراطي.

أمّا ديمغرافيّا، فيمكن ربط النزول بسنّ الترشح بهرم الأعمار صلب المجتمع التونسي حيث تحتل فئة الشباب مكانة متميّزة مما جعل المشرع يفكر في تمييزها إيجابيا خاصة في المجال السياسي.

4- **غير مشمول بأي صورة من صور الحرمان القانونية:** عادة ما تنص القوانين الانتخابية على حالات عدم الترشح لعضوية المجالس النيابية وكذلك حالات عدم الجمع بين ممارسة النيابة عن الشعب وبعض الوظائف. وتهدف هذه التحديدات عادة إلى تفادي التداخل بين السلط وضمان استقلالية النائب عند ممارسة لوظيفته التمثيلية.

ولم يشذ القانون الانتخابي التونسي عن هذه القاعدة، فإضافة إلى صور الحرمان المرتبطة بصفة الناخب، فإن القانون الانتخابي، وإعمالا للنص الدستوري وتحديدا الفصل 53 من الدستور، أكد صلب الفصل 20 أنه « **لا يكمن للناخبين الآتي ذكرهم الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب إلا بعد تقديم استقالتهم أو إحالتهم على عدم المباشرة طبق التشريع الجاري به العمل :**

- **القضاة،**
- **رؤساء البعثات والمراكز الدبلوماسية والقنصلية،**
- **الولاة،**
- **المعتمدون الأول والكتاب العامون للولايات والمعتمدون والعمد.**

ولا يمكنهم الترشح في آخر دائرة انتخابية مارسوا فيها وظائفهم المذكورة لمدة سنة على الأقل قبل تقديم ترشحهم.»

ولابد من التمييز بين حالات عدم الترشح أو المنع من الترشح إلا بعد الاستقالة أو الإحالة على عدم المباشرة، وحالات عدم الجمع التي خصها القانون الانتخابي بالفصول من 35 إلى 39 والتي لا تمنع المعني بها من الترشح إلى عضوية المجلس النيابي، غير أنه، وإعمالا للفصل 38 من القانون الانتخابي، « **يعتبر كل عضو بمجلس نواب الشعب كان عند انتخابه في حالة من حالات عدم الجمع المنصوص عليها بهذا الفرع من القانون معفى وجوبا من وظائفه بعد الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات.**

ويوضع في حالة عدم مباشرة خاصة إذا كان يشغل وظيفة من الوظائف العمومية. ولا تنطبق هذه الأحكام على الأعوان المتعاقدين. »

وقد حدد القانون حالات عدم الجمع بين عضوية مجلس نواب الشعب وجملة من الوظائف حيث جاء بالفصل 35 من القانون الانتخابي «**لا يمكن الجمع بين عضوية مجلس نواب الشعب والوظائف التالية سواء كان ذلك بصفة دائمة أو وقتية ومقابل أجر أو دونه :**

- **عضوية الحكومة.**

- **وظيفة لدى الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية أو لدى الشركات ذات المساهمات العمومية المباشرة أو غير المباشرة.**

- **خطة تسيير بالمؤسسات والمنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمات العمومية المباشرة أو غير المباشرة.**

- **عضوية مجالس الجماعات المحلية المنتخبة.**

- **وظيفة لدى دول أخرى.**

- **وظيفة لدى المنظمات الدولية الحكومية أو المنظمات غير الحكومية.**»

كما أكد الفصل 36 من القانون الانتخابي أنه « **لا يمكن تعيين عضو بمجلس نواب الشعب لتمثيل الدولة أو الجماعات المحلية في هياكل المنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمات العمومية المباشرة أو غير المباشرة.**»

وقد كانت المجلة الانتخابية السابقة قد قامت، هي أيضا، بتعداد حالات عدم الترشح وحالات عدم الجمع. فحالات عدم إمكانية الترشح كانت تشمل رئيس

وأعضاء المجلس الدستوري ورئيس وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والولاة والقضاة والمعتمدون الأولون والكتاب العامون للولايات والمعتمدون والعمد.

كما أن القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين والعلاقة بينهما كان يعدد، صلب فصوله من 37 إلى 45، حالات عدم الجمع وهي تشمل خاصة عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب ومباشرة الوظائف العمومية غير الانتخابية التي يتقاضى أصحابها أجورا من مال الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات العمومية المحلية وكذلك عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب الوظائف المسندة من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية يتقاضى أصحابها أجورا من هذه الدولة أو هذه المنظمة.

وقد تمت المصادقة من قبل مجلس نواب الشعب على مشروع قانون أساسي يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017. غير أن هذا المشروع لم يقع ختمه ونشره وبالتالي لم يدخل حيز التنفيذ. وجاء في الفصل الثاني من المشروع ما يلي:

«يضاف إلى القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 الفصل 20 مكرر والفصل 20 ثالثا ونقطة أخيرة إلى الفصل 21 ...

الفصل 20 مكرر: لا يقبل الترشح للانتخابات التشريعية لكل شخص أو قائمة تبين للهيئة قيامه أو استفادته خلال الاثني عشر شهر التي تسبق الانتخابات بأعمال تمنعها الفصول 18 و 19 و 20 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية على الأحزاب السياسية أو مسيريها أو تبين قيامه أو استفادته من الإشهار السياسي كما يعرفه الفصل 2 من المرسوم عدد 116 السنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

وتقرر الهيئة إلغاء نتائج الفائزين في الانتخابات التشريعية إذا ثبت لها عدم احترامهم لأحكام هذا الفصل.

وتتخذ الهيئة قرارها بناء على ما يتوفر لديها من إثباتات، بعد الاستماع إلى المعنيين بقرار رفض الترشح أو إلغاء النتائج. وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء وفق الإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

وجاء **بالفصل 20 ثالثا** ترفض الهيئة ترشحات كل من يثبت لديها قيامه بشكل صريح ومتكرر بخطاب:

- لا يحترم النظام الديمقراطي ومبادئ الدستور والتداول السلمي على السلطة أو يهدد النظام الجمهوري ودعائم دولة القانون.

- أو يدعو للعنف والتمييز والتباغض بين المواطنين.

- أو يمجد انتهاكات حقوق الإنسان.

وأخيرا، وفي علاقة بالترشح للانتخابات التشريعية، أكد **الفصل 21 مطة أخيرة** على وجوبية أن يتضمن ملف الترشح بطاقة عدد 3 خالية من السوابق العدلية في الجرائم القصدية أو وصل استلام على أن تتولى الهيئة في هذه الحالة التثبت من خلوها من السوابق.

وقد تم الطعن في دستورية هذه الأحكام أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين التي أكدت على أن مشروع القانون لا يثير إشكالات دستورية وجاء في حيثيات قرارها خاصة ما يلي:

« عن المطعن المتعلق بمخالفة المشروع لتوطئة الدستور والمادة 25 من العهد الدولي لحقوق الإنسان والمبادئ الدستورية الكونية :

حيث تمسك الطاعنون بأنه يمنع إجراء أي تعديل على النظام الانتخابي سنة قبل الموعد المقرر لإجراء الانتخابات وهناك حالات أخرى يمنع فيها منعا باتا المساس بالقانون الانتخابي خلال نفس السنة فيما يتعلق بشروط الترشح والاقتراع والتصويت، كما أن مسالة العتبة لها تأثير مباشر في النتائج وهي من القواعد التي تهم الاقتراع والنتائج ولا يمكن تحت أي طائل تغييرها أو المساس بها سنة الانتخابات،

وحيث أن مشروع القانون المطعون فيه كان يهدف إلى تدارك النقائص الهامة التي شابت النظام الانتخابي الجاري به العمل بخصوص الشفافية والنزاهة والمساواة بين المترشحين وليس به مساس بالعناصر الأساسية للقانون الانتخابي كالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية ذلك أنه وبمقتضى قانون أساسي- وهذه ضمانة في حد ذاتها- تمت إضافة شروط معينة في المترشحين كانت الغاية منها التأكيد على احترام مقتضيات التشريع الجاري به العمل تتمثل في المرسوم المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية والمرسوم المتعلق بالاتصال السمعي البصري والقانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، وبالتالي ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات وذلك بما لا ينال من جوهر الحق في الترشح والانتخاب، وكان مشروع القانون مبررا بالتالي بمصلحة عامة لم يتبين أنها لا تحقق الضرورة التي تقتضيها دولة مدنية وديمقراطية في ظل احترام مبدأ التناسب بين الضوابط وموجباتها وكل ذلك تحت رقابة القضاء.»

أما فيما يتعلق بالمطعن المتعلق بعدم رجعية القوانين فقد أكدت الهيئة ما يلي:
« حيث نعى الطاعنون على المشروع المعروض تطبيق الشروط الواردة فيه بصفة رجعية خلافا لمقتضيات الفصل 28 من الدستور والحال أن مبدأ عدم الرجعية يكتسي أهمية بالغة من الناحية القانونية لاعتبارات قائمة على أسس العدالة والمنطق وعلى أساس عملي يتمثل في ثقة الأفراد في القانون،

وحيث ينص الفصل 28 من الدستور على أن « العقوبة شخصية ولا تكون الا بمقتضى نص قانوني سابق الوضع عدا حالة النص الأرفق بالمتهم»،

وحيث أن مبدأ عدم رجعية القوانين ليست له مرتبة دستورية إلا في المادة الجزائية، وعليه فإنه يمكن للقوانين في غير هذا المجال سن أحكام تنص صراحة على تطبيقها بأثر رجعي،

وحيث أن المشروع الماثل لا يتضمن عقوبات جزائية إضافة إلى أنه استند إلى نصوص جار بها العمل بخصوص الشروط التي تمسك الطاعنون بكونها ستطبق بأثر رجعي كالمرسوم عدد 87 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية والمرسوم عدد 116 لسنة 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي البصري،

وحيث أن الشروط التي يجب أن يستجيب لها المترشح كانت لاعتبارات تهم المصلحة العامة ولا تكتسي أي صبغة جزائية مما يتعين معه رفض المطعن الماثل كالتصريح برفض الطعن برمته.»

2 ـ تقديم الترشحات وإجراءات البت والطعن فيها

حدّد القانون الانتخابي بدقّة شروط وإجراءات تقديم الترشحات حيث جاء بالفصل 21 أنّه « **يقدم مطلب الترشح للانتخابات التشريعيّة إلى الهيئة من قبل رئيس القائمة المترشحة أو أحد أعضائها، طبق رزنامة وإجراءات تضبطها الهيئة.**

ويتضمّن مطلب الترشح وجوبا :

- أسماء المترشحين وترتيبهم داخل القائمة تصريحا ممضى من قبل كافة المترشحين.

- تصريحا ممضى من كافة المترشحين.

- نسخة من بطاقات التعريف الوطنيّة أو جوازات السفر.

- تسمية القائمة.

- رمز الحزب أو القائمة الائتلافية أو المستقلة.

- تعيين ممثل عن القائمة من بين المترشحين.

- قائمة تكميليّة لا يقل عدد المترشحين فيها عن اثنين ولا يزيد في كل الأحوال عن عدد المترشحين في القائمة الأصليّة.

- ما يفيد القيام بالتصريح السنوي بالضريبة على الدخل للسنة المنقضية وتسلم الهيئة وصلا مقابل مطلب الترشح.

وتضبط الهيئة إجراءات وحالات تصحيح مطالب الترشح بما في ذلك الحالات التي يمكن فيها التصحيح بالاعتماد على القائمة التكميلية».

وما يجلب الانتباه بخصوص القواعد المتعلقة بتقديم الترشحات للانتخابات التشريعية هي الأحكام الخاصّة بالتمييز الإيجابي، سواء بالنسبة للمرأة أو للشباب خاصة في ظل ضعف تمثيلية المرأة وكذلك الشباب صلب المجالس المنتخبة(1).

(1) Voir Mootez Gargouri, « Du droit de la femme au vote vers un droit de parité : quelle évolution en droit tunisien », revue info juridiques, n° 114-115, juin 2011, page 46 et s.

وقد اعتبر بعض الدارسين، بخصوص تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة قبل 2011، أنها لم تكن تعبر فعلا عن قناعة بدورها ومكانتها السياسية وإنما كانت لها اعتبارات سياسية وانتخابية بالأساس.[1]

« Alors que l'élection des représentants a pour raison de faire connaitre la volonté des représentés dans le sens qu'elle est la manifestation d'une pensée politique, la présence renforcée des femmes dans les assemblées élues en Tunisie est la manifestation d'une volonté politique...Le pouvoir politique n'exploite-t-il pas cette cause pour compenser d'autre déficits ? »[2]

وفيما يتعلق أوّلا بالتميز الإيجابي لفائدة المرأة، جاء بالفصل 24 من القانون الانتخابي أنّه « **تقدم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة. ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتّمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر** ».

ويعتبر هذا الفصل من القانون الانتخابي إعمالا للمبادئ الدستوريّة الواردة بالفصلين 34 و46 من الدستور. فقد نص الفصل 34 من الدستور على أنّه « **تعمل الدولة على ضمان تمثيليّة المرأة في المجالس المنتخبة** ». أما الفصل 46 من الدستور فجاء مؤكدا، في فقرته الثالثة، أنّه « **تسعى الدولة إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة** ».

كما أن هذا الخيار التشريعي جاء في تواصل مع ما كرسه المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرّخ في 10 ماي 2011 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي من قاعدة التناصف بين النساء والرجال في الترشحات إلى المجالس التمثيلية. فضلا على أن نفس المرسوم كرس قاعدة التناوب في ترتيب المترشحين صلب القائمة.

وقد جاء بالفصل 16 من المرسوم عدد 35 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي أنه « **تقدم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرجال. ويتمّ ترتيب المترشحين صلب القائمات على أساس التناوب بين النساء والرجال.**

---

(1) Sur la représentation des femmes dans les assemblées élues voir Lamia NEJI, « La question de la représentation des femmes dans les assemblées élues en Tunisie », Etudes juridiques, n° 18, 2011, page 249 et s.

(2) Lamia NEJI, «La question de la représentation des femmes dans les assemblées élues en Tunisie», source précitée, pages 257-258. .

ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتّمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر».

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن أول نص قانوني أشار إلى التناصف بصورة صريحة هو المرسوم عدد 27 لسنة 2011 مؤرخ في 18 أفريل 2011 يتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات[1] حيث جاء في فصله الثامن، وبعد تعداد الفئات الممثلة صلب الهيئة، أنه « **يتم تقديم الترشحات في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ نشر هذا المرسوم، وتعمل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي على مراعاة مبدأ التناصف بين الرجال والنساء.»**

ويبدو من خلال صياغة هذه الأحكام أن المرسوم عدد 27 لسنة 2011 لم يلزم الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي بالتناصف في تشكيل هيئة الانتخابات، وإنما جعل من التناصف مبدأ واجب المراعاة دون إكسائه الصبغة الإلزامية.

ويعتبر ذلك تطورا في حد ذاته بالنظر إلى الوضعية القانونية السابقة، والى الملابسات التي اقترنت بسن المرسوم عدد 27 لسنة 2011 ومعارضة بعض الأطراف المدنية والسياسية فكرة التناصف بصورة مبدئية رغم عدم مجاهرة البعض بذلك.

جاء إذن القانون الانتخابي لسنة 2014 مكرسا هو أيضا لمبدأ التناصف العمودي، أي على مستوى ترتيب المترشحين في القائمات، كما كرس قاعدة التناوب في ترتيب المترشحين صلب القائمة المترشحة، ولكنه في المقابل لم يكرّس التناصف الأفقي الذي يفترض التناصف على مستوى ترؤس القائمات الحزبية والائتلافية لضمان حظوظ أكبر للمرأة في الدخول إلى المجالس المنتخبة، وهو ما جعل تمثيلية المرأة صلب المجلس الوطني التأسيسي لا ترتقي إلى المستوى المطلوب. ذلك أن التناصف سواء كان عموديا فقط، أو عموديا وأفقيا لا يضمن توزيعا متساويا للمقاعد بين النساء والرجال ولكنه بالمقابل يحد من التفاوت في التمثيلية بين الجنسين في المجالس المنتخبة.

---

(1) المرسوم عدد 27 لسنة 2011 مؤرخ في 18 افريل 2011 يتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات ' الرائد الرسمي عدد 27 بتاريخ 19 افريل 2011، الصفحة 488.

وقد تمّ الطعن في الفصل 24 من مشروع القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء لسنة 2014 أمام الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين من قبل مجموعة من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي نظرا لاقتصاره على تكريس التناصف العمودي وعدم تكريس التناصف الأفقي على مستوى رئاسة القائمات المترشحة. واعتمد الطاعنون في طعنهم أساسا على الحجج التالية :

«وحيث أنّ طريقة تقديم القائمات المترشحة كما وردت بالفصل 24 من القانون الانتخابي والتي اكتفت بالتنصيص على التناصف العمودي دون التناصف الأفقي أي على مستوى رئاسة القائمات لا تتطابق لا مع مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات كما جاءت به التوطئة والفصل 21 من الدستور ولا مع الواجب المحمول على الدولة بضمان تكافؤ الفرص بين المرأة والرّجل في تحمّل مختلف المسؤوليّات وفي جميع المجالات كما جاء به الفصل 46 في فقرته 2 ولا مع الواجب المحمول على الدولة بالسعي إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل لا على مستوى الترشحات بل داخل المجالس المنتخبة.

كما جاء به الفصل 46 فقرة 3 من الدستور علما وأن عبارة « تسعى الدولة» الواردة بالفصل 46 فقرة 3 من الدستور والمتصلة بمبدأ التناصف وإن كانت تحيل إلى واجب بذل عناية لا إلى واجب تحقيق نتيجة فإن هذا الواجب وفق فقه الأمم المتحدة وبالتحديد لجنة حقوق الإنسان للمنتظم الأممي(1) تعني واجبا محمولا على الدولة لاتخاذ كل التدابير المناسبة والتي من شأنها أن تؤدّي بشكل واضح لتحقيق النتيجة المرجوّة».

كما اعتمد الطاعنون في الفصل 24 من مشروع القانون الانتخابي على تجربة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي حيث جاء في طعنهم :

« ... والحال أن بنية القائمات المترشحة كما وردت في الفصل 24 من القانون الانتخابي رغم قاعدة التناوب أو التناصف العمودي بين الجنسين التي كرّستها لا تسمح بتحقيق التناصف داخل مجلس نوّاب الشعب الذي نصّ عليه الفصل 46 من الدستور في فقرته الثالثة وهذا ما أثبتته نتائج انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011 التي اقتصر المرسوم عدد 35 المؤرخ في ماي

(1) Observations générales n° 3, Comité des droits de l'Homme, Nations-Unies, 5ème session, 1990, La nature de l'obligation des Etats parties, (art. 2 § 1 du pacte).

2011 والمنظم لها على تكريس التناصف العمودي ممّا جعل تمثيل النساء بذلك المجلس لم يتجاوز 27 ٪

وتبعا لذلك تثبت تجربة انتخابات المجلس التأسيسي والخيار التشريعي الذي انبنت عليه أن الاقتصار على التناصف العمودي لا يمثل إجراء مناسبا يعكس سعي الدولة الفعلي لضمان التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة ولا ضمانا لتكافئ الفرص بين الجنسين في تحمّل مختلف المسؤوليّات في جميع المجالات وبالتالي فإنّ التمادي في نفس الخيار يمثل خرقا للفصل 46 من الدستور في فقرته الثالثة».

وقد كان ردّ الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين في قرارها الصّادر بتاريخ 19 ماي 2014 في القضيّة عدد 02/ 2014 والمتعلّق بمشروع القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء كما يلي :

« وحيث أكّد الفصل 21 من الدستور مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين والمواطنات وحيث اقتضى كذلك الفصل 46 من الدستور أنّ الدّولة تسعى إلى تحقيق التناصف بين الرجل والمرأة في المجالس المنتخبة وهو ما حقّقه الفصل 24 من مشروع القانون الانتخابي موضوع الطعن حين نصّ على تقديم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرجال.

وحيث اعتبر أنّ قاعدة التناوب بينهم داخل القائمة أمر ضروري وهو تكريس لمبدأ التناصف العمودي دون أن يكون ذلك عائقا على الاعتماد على التناصف الأفقي إن اقتضى الأمر ذلك.

وحيث أن المقصود صراحة من هذا الاتّجاه المكرّس دستورا هو بذل عناية لتمثيل المرأة داخل المجالس المنتخبة لتحقيق التناصف، وحيث على ضوء ما سبق بيانه فإنّ الفصل 24 من مشروع القانون الانتخابي يكون منسجما مع أحكام الدستور».

وقد أثار هذا القرار العديد من الانتقادات واختلفت بشأنه الآراء مما جعل النقاش يثار مرّة أخرى حول مسألة مدى تحقيق التناصف العمودي لمقتضيات الأحكام الدستوريّة وروحها وخاصّة الفصل 46 من الدستور. ويبدو أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين لم تكن حريصة، بالقدر الكافي، في

التثبت من مدى استنفاذ الدولة لكل الوسائل والآليات القانونية لتحقيق التناصف، واكتفت بقراءة حرفية لأحكام الدستور معتبرة أن التزام الدولة في هذا المجال هو التزام ببذل عناية- بمفهوم القانون المدني- وليس التزاما بتحقيق نتيجة.

وكان مشروع القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المنقح والمتمم للقانون الانتخابي لسنة 2014 مناسبة لإعادة طرح إمكانيّة إدراج التناصف الأفقي تحقيقا لتمثيليّة أكثر جدية وعدالة للمرأة صلب المجالس المنتخبة فيما يتعلق بالانتخابات المحلية. وقد جاء بالفصل 49 تاسعا من القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء ما يلي: « **تقدم الترشحات لعضويّة المجالس البلديّة والجهويّة على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرّجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة.**

ولا تقبل القائمات التي لا تحترم هذه القاعدة.

كما تقدم الترشحات لعضويّة المجالس البلديّة والجهويّة على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرّجال في رئاسة القائمات الحزبيّة والائتلافيّة التي تترشح في أكثر من دائرة انتخابيّة.

ولا تقبل قائمات الأحزاب والائتلافات التي لا تحترم هذه القاعدة في حدود عدد القائمات المخالفة ما لم يقع تصحيحها في الآجال القانونيّة التي تحدّدها الهيئة للتصحيح وفقا للإجراءات المبينة بالفصل 49 سادسا من هذا القانون».
وقد جاءت نتيجة الانتخابات البلدية مؤكدة على أهمية تكريس التناصف الأفقي، إلى جانب التناصف العمودي والتناوب، عند الترشح للانتخابات، حيث ارتفعت تمثيلية المرأة صلب المجالس البلدية المنتخبة مقارنة بتمثيليتها صلب مجلس نواب الشعب.[1]

وفيما يتعلق بالتمييز الإيجابي لفائدة فئة الشباب أكد الفصل 25 من القانون الانتخابي أنه « **يتعين على كل قائمة مترشحة في دائرة يساوي عدد المقاعد فيها أو يفوق أربعة أن تضم من بين الأربعة الأوائل فيها مترشحا أو مترشحة لا يزيد سنه عن خمس وثلاثين سنة، وفي حالة عدم احترام هذا الشرط تحرم القائمة من نصف القيمة الجملية لمنحة التمويل العمومي**».

---

(1) حسب إحصائيات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بلغ عدد النساء الفائزات بمقاعد في الانتخابات البلدية 3385 أي بنسبة 05،47 ٪ أما عدد الرجال الفائزين بمقاعد فقد بلغ 3809 أي بنسبة 95، ٪52.

أمّا فيما يتعلّق بإجراءات الطعن في الترشحات، فقد نظمتها الفصول من 27 إلى 31 من القانون الانتخابي الذي أكّد أنّه يتمّ الطعن في قرارات الهيئة بخصوص الترشحات من قبل :

رئيس القائمة أو أحد أعضائها أو الممثل القانوني للحزب أو أعضاء بقيّة القائمات المترشحة بنفس الدائرة الانتخابيّة أمام المحكمة الابتدائيّة المختصّة ترابيّا وأمام المحكمة الابتدائيّة بتونس 1 بالنسبة إلى قرارات الهيئة فيما يتعلّق بالقائمات المترشحة في الخارج.

وما يلاحظ هو أن المشرع الانتخابي لا يزال يسند جزء من النزاع الانتخابي للقضاء العدلي بالنظر ربما إلى قربه من المواطن وانتشاره على كامل التراب الوطني. غير أن ذلك يطرح التساؤل عن مدى تلاؤم هذا الحل مع الأحكام الدستورية، وخاصة الفصل 116 من الدستور الذي يبدو أنه يسند كتلة اختصاص للقضاء الإداري في تجاوز الإدارة سلطتها وفي كل النزاعات الإدارية، علما بأن النزاع الانتخابي له طبيعة إدارية أصيلة. هذا فضلا عن الاتجاه إلى إنشاء محاكم إدارية ابتدائية واستئنافية إدارية على مستوى الجهات، طبقا لما يقتضيه الدستور، مما يفقد حجة القرب من المواطن جزء من وجاهتها.

أمّا الاستئناف فإنّه يكون أمام الدوائر الاستئنافيّة للمحكمة الإداريّة من قبل الأطراف المشمولة بالحكم الابتدائي أو رئيس الهيئة ويكون في أجل أقصاه ثلاثة أيّام من تاريخ الإعلام بالحكم بمقتضى عريضة كتابية تكون معللة ومشفوعة بالمؤيدات وبمحضر الإعلام بالطعن وبما يفيد تبليغها إلى الجهة المدعى عليها بواسطة عدل تنفيذ وإلا رفض الطعن.

ويكون الحكم باتا ولا يقبل أي وجه من أوجه الطعن ولو بالتعقيب.

الفقرة الثالثة | نظام الاقتراع المتعلق بمجلس نوّاب الشعب

ليس من الهيّن التعرّض إلى نظام الاقتراع بمعزل عن المعطيات السياسيّة والحزبيّة، فنظام الاقتراع له أبعاد سياسية أكيدة ولا يوجد نظام اقتراع محايد من الناحية السياسية. ويمكن القول بأنّ نظام الاقتراع المتعلق بانتخاب مجلس نوّاب الشعب تأثر هو أيضا بالمناخ السياسي والحزبي لما بعد الثورة وبالتجاذبات

السياسيّة التي ارتبطت بسن القانون الأساسي المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء لسنة 2014.

وبالعودة إلى التجربة الدستوريّة التونسيّة في ظلّ دستور 1 جوان 1959، نلاحظ تطوّرا على مستوى نظام الاقتراع المتعلق بمجلس النواب دون أن يمنع ذلك من الحديث عن هاجس المحافظة على الأغلبيّة الساحقة داخل المجلس النيابي لفائدة الحزب المهيمن[1]. فاعتماد «جرعة من النسبيّة» لم يكن ليغيّر كثيرا من طبيعة التمثيليّة صلب مجلس النواب حتّى أنّ البعض اعتبر أنّ دخول المعارضة إلى البرلمان – بفعل النظام الانتخابي المزدوج – لم يكن ناتجا عن جدارة انتخابيّة، ولكنّه جاء بطريقة إراديّة مدروسة اختارتها السلطة السياسيّة، وهو ما خلق مناخا يتميّز بمعارضة تتنافس فيما بينها دون منافسة للحزب الحاكم الذي بقي فوق أي رهان انتخابي حقيقي[2].

من الواضح إذن أنّ المرور من نظام الاقتراع بالأغلبيّة إلى نظام مزدوج أو مختلط لم يساهم في تغيير جوهري على مستوى الممارسة السياسية في تونس. كما أنّ تطويع النصوص المتعلقة بالانتخابات لأغراض سياسيّة حينيّة، وهو ما يبرز من خلال تلاحق تعديلات المجلة الانتخابيّة تقريبا مع كلّ موعد انتخابي، لم يكن ليضفي المشروعيّة على مجلس يهيمن عليه الحزب الحاكم.

ورغم الإقرار بعدم وجود نظام اقتراع مثالي ومحايد[3]، فإنّ نظام الاقتراع قبل الثورة لم يساهم في تكريس التعددية والعدالة الانتخابيّة، بل زاد في تدعيم المنحى الدكتاتوري للنظام خاصة من خلال اعتماد نظام الاقتراع بالأغلبية الذي كان يخدم مصلحة الحزب المهيمن.

---

(1) محمّد النيفر، «تعديلات طريقة الاقتراع وهاجس المحافظة على الأغلبيّة الساحقة داخل المجالس التمثيليّة»، دراسات قانونيّة، عدد 14، 2007، ص. 93 وما يليها.

(2) Mohamed Abdelhak et Jean-Bernard Heurmann : « Opposition et élection en Tunisie », Revue monde arabe : Maghreb, Machrek, p. 34. « La réforme qui a consisté à introduire en 1994 un quota de siège distribué aux partis de l'opposition sur la base d'un soutien à la proportionnelle, en fonction des résultats obtenues au niveau national, à cru les apparences du pluralisme sans changer fondamentalement la donne…»

(3) سليم اللغماني، «هل توجد طريقة اقتراع ديمقراطيّة»، مجموعة دراسات مهداة إلى الحارث مزيودات، تونس 1994، ص. 84. ومعتز القرقوري، «طرق الاقتراع»، بحوث ودراسات قانونيّة، مجلة تصدرها جمعيّة الحقوقيين بصفاقس، عدد 6 لسنة 2011، ص. 35 وما يليها.

أمّا بعد الثورة، فقد تمّ اللجوء إلى طريقة التمثيل النسبي مع اعتماد أكبر البقايا سواء فيما يتعلّق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي[1]، أو كذلك فيما يتعلّق بالانتخابات التشريعيّة حيث جاء بالفصل 107 من القانون الانتخابي لسنة 2014 ما يلي :

« يجري التصويت على القائمات في دورة واحدة ويتمّ توزيع المقاعد في مستوى الدّوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا».

وقد أكّد البعض بأنّه « ورغم أهميّة النسبيّة في تحقيق التعددية صلب المجلس (مجلس نوّاب الشعب) فإنّها لن تسمح بوجود أغلبيّة برلمانيّة من شأنها تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي. بيد أنّ طريقة النسبيّة هي أكثر ديمقراطيّة لأنّ كل حزب أو قائمة مستقلة يتحصل على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات المتحصّل عليها»[2].

ويبقى هذا الرّأي نسبي الوجاهة باعتبار أن الاستقرار السياسي قد يكون مرتبطا فعلا بوجود أغلبيّة تحكم ومعارضة بنّاءة تراقب وتكون قوّة اقتراح. غير أنّ الاستقرار مرتبط بعوامل أخرى منها المناخ الاجتماعي والسياسي وحتّى طبيعة النظام السياسي والعلاقة بين الأحزاب والمنظومات الحزبيّة.

ويبدو أن الممارسة السياسية بينت مساوئ نظام الاقتراع بالتمثيل النسبي مع اعتماد أكبر البقايا الذي، ولئن كان خيارا متلائما مع المرحلة التأسيسية التي كانت تفترض تشريك أكثر عدد من الحساسيات الفكرية والسياسية صلب مجلس مهمته الأصلية هي وضع دستور جديد والتأسيس لعقد اجتماعي وسياسي يقطع مع تجربة الاستبداد، فإنه أثبت مساوئه بالنسبة للانتخابات التشريعية وهو ما برز جليا سواء مع المجلس المنتخب سنة 2014 أو كذلك مع المجلس المنتخب سنة 2019 .

---

(1) جاء بالفصل 32 من المرسوم الانتخابي المتعلق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي ما يلي: « يجري التصويت على القائمات في دورة واحدة، ويتمّ توزيع المقاعد في مستوى الدّوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا».

(2) محمّد النيفر، «مجلس نوّاب الشعب»، قراءات في دستور الجمهوريّة الثانية (دستور 27 جانفي 2014)، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، مارس 2017، ص. 125.

غير أن العودة لنظام الاقتراع بالأغلبية في دورة واحدة أو حتى في دورتين قد لا يكون متلائما مع ديمقراطية ناشئة، لذلك فان الإبقاء على التمثيل النسبي مع محاولة عقلنته من خلال اعتماد نظام أكبر المتوسطات أو اشتراط عتبة لا تفوق 3% من الأصوات قد يكون حلا مناسبا في المرحلة المقبلة، رغم الإقرار بأن طريقة الاقتراع الحالية ليست وحدها المسؤولة عن « أزمة الحكم» التي تمر بها البلاد ذلك أن هذه الأزمة مرتبطة، في جانب كبير منها، بعدم استبطان قواعد الممارسة السياسية الديمقراطية من قبل غالبية الأطراف المكونة للمشهد البرلماني(1).

وقد صادق مجلس نواب الشعب على مشروع قانون أساسي يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 وجاء بالفصل الأول من هذا المشروع ما يلي:

«تلغى أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 110 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 وتعوض بالأحكام التالية:

الفصل 110 (فقرة ثالثة جديدة): لا تحتسب الأوراق البيضاء والأصوات الراجعة للقائمات التي تحصلت على اقل من 3 بالمائة من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة في احتساب الحاصل الانتخابي.»

غير أن رئيس الجمهورية امتنع عن ختم هذا المشروع ولم يأذن بنشره وبذلك لم يدخل حيز النفاذ.

(1) تم إيداع مقترح جديد لقانون أساسي يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وقد جاء في فصله الأول المنقح للفصل 110 فقرة ثالثة ما يلي « لا تحتسب الأوراق البيضاء والأصوات الراجعة للقائمات التي تحصلت على اقل من 5 ٪ من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة في احتساب الحاصل الانتخابي.» كما جاء بالفصل 110 فقرة رابعة « لا تدخل في توزيع المقاعد القائمات المترشحة التي تحصلت على اقل من 5 ٪ من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة».

وقد تم الطعن في دستورية إدراج العتبة الانتخابية صلب المشروع فردت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين صلب قرارها عدد 04-2019 بتاريخ 8 جويلية 2019 (لم ينشر) بما يلي:

« وحيث أن العتبة الانتخابية معمول بها في عديد النظم الانتخابية بما في ذلك قانون الانتخابات والاستفتاء المراد تنقيحه وإتمامه بموجب المشروع المعروض وخاصة الفصل 117 خامسا الذي نص على عتبة 3 بالمائة في الانتخابات البلدية والجهوية وتندرج كذلك في إطار تنظيم العملية الانتخابية ولا تحمل في طياتها أي توجه نحو إقصاء فئة معتبرة من الناخبين طالما كانت نسبتها 3 بالمائة نسبة معقولة وكانت الغاية منها عدم تشظي التمثيل البرلماني بما سيؤثر سلبا في عمل المجلس النيابي ولا تمس من جوهر الحق في الانتخاب ومن حق المشاركة في الحياة السياسية ولا تخرج عن أحكام الفصل 49 من الدستور الذي اقتضى أن الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بالدستور يجب أن لا تنال من جوهرها وأن لا توضع إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها.

أما القول بأن العتبة على النحو المشار إليه أعلاه ستؤثر سلبا في المشهد السياسي وستؤدي إلى إقصاء فئات عديدة من الشعب وإهدار جزء مهم من الأصوات وتوجيه الحياة السياسية فهو مجرد افتراضات طالما أن الغاية منها هي ترشيد العمل السياسي وتنظيم العملية الانتخابية مما يتجه معه رد هذا المطعن.»

الفصل الثالث :

تنظيم مجلس نواب الشعب

قبل الخوض في أهمّ وظائف مجلس نوّاب الشعب على ضوء الدستور الجديد وهي الوظيفة التشريعية، فإنّ بعض الملاحظات الأولية تتعلق بتنظيم مجلس نواب الشعب تستحق الدراسة.

الملاحظة الأولى تتعلّق بالوضعيّة الدستوريّة للمجلس، حيث جاء بالفصل 52 من الدستور ما يلي « **يتمتّع مجلس نوّاب الشعب بالاستقلاليّة الإداريّة والماليّة في إطار ميزانيّة الدّولة.**

يضبط مجلس نوّاب الشعب نظامه الدّاخلي ويصادق عليه بالأغلبيّة المطلقة لأعضائه.

تضع الدولة على ذمّة المجلس الموارد البشريّة والمادية اللازمة لحسن أداء النائب لمهامه».

ويعتبر هذا الفصل مهمّا باعتبار أنّه يكرّس مبدأ استقلاليّة المجلس النيابي في تصريف شؤونه الداخليّة. علما بأنّ هذا المبدأ يعتبر من المبادئ الأساسيّة والمترسخة في التقاليد البرلمانيّة.

ويعتبر هذا المبدأ امتدادا لمبدأ الفصل بين السلطات وتكريسا لاستقلالية المجالس النيابية حتى لا تكون خاضعة في تصريف شؤونها الإدارية والمالية لسلطة أخرى، وخاصة السلطة التنفيذية. غير أن مبدأ الاستقلالية لا يجب أن يؤول على أنه يجعل المجلس النيابي في حل من كل شكل من أشكال الرقابة خاصة في المجال المالي، باعتبار خضوعه إلى الرقابة المالية مثل غيره من مؤسسات الدولة وذلك في إطار احترام المبادئ الدستورية المتعلقة بالحوكمة الرشيدة وحسن التصرف في الأموال العمومية.

وقد أكد الأستاذ **رافع بن عاشور**، عند تعرضه إلى الهدف من مبدأ الاستقلالية المالية والإدارية لمجلس نواب الشعب، »...ويهدف مبدأ الاستقلالية المالية والإدارية بناء على ذلك إلى السماح للبرلمان بممارسة اختصاصاته الدستورية

بشكل مستقل وهو يمس بهذا المعنى الأوجه المتصلة بتنظيم البرلمان وبطرق سيره.

وتأتي الاستقلالية المالية والإدارية للمجلس بذلك لتعزيز الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية الذي يتجلى بالخصوص عبر ضبط البرلمان بنفسه نظامه وإجراءات عمله وتحديده هياكله وتعيينه مختلف تركيبات هذه الهياكل. أما الاستقلالية المالية والإدارية، فتركز على ضرورة تمتع البرلمان بجهاز إداري خاضع لسلطته وإشرافه لا لإشراف جهة أخرى لا سيما الحكومية.

كما تحيل على جملة من القواعد الخاصة فيما يتعلق بإجراءات ضبط ميزانية المجلس وإعدادها والتصويت عليها ثم التصرف فيها والرقابة عليها وهي جملة من الإجراءات التي تخرج عما هو معتمد بالنسبة إلى الوزارات باعتبار أن المجلس سلطة مستقلة قائمة بذاتها في مقابل السلطة التنفيذية. ولا يمكن، تبعا لذلك استمرار التعامل معه إداريا وماليا على غرار الوزارات كما كان سائدا في ظل دستور 1959.»[1] غير أن تمتع المجلس النيابي بالاستقلالية الإدارية والمالية لا يقتضي ضرورة تمتعه بشخصية معنوية مستقلة عن الشخصية المعنوية للدولة بوصفه جهازا من أجهزتها.

كما أنّ هذا الفصل الدستوري مهمّ من جهة أداء النواب لمهامهم صلب المجلس النيابي باعتبار أنّ الدّولة مطالبة بأن تضع على ذمّة المجلس كلّ الموارد البشريّة والماديّة الكفيلة بضمان حسن أداء النواب لوظائفهم التمثيليّة.

ومن المفيد أن نشير في علاقة بالمسألة المالية أن القانون الأساسي للميزانية الصادر في 13 فيفري 2019 اعتبر، صلب فصله 19، أن مجلس نواب الشعب يعتبر مهمة خاصة. والمهمة طبقا لهذا القانون تحتوي على « **مجموعة برامج تساهم في تحقيق سياسات عمومية محددة وتشمل جملة الاعتمادات الموضوعة على ذمة كل رئيس مهمة.**»

أما الفصل 43 من القانون الأساسي للميزانية فقد جاء فيه ما يلي « **يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة. وتحدد**

---

(1) رافع بن عاشور، « المؤسسات والنظام السياسي بتونس»، طبعة ثالثة، مجمع الأطرش للنشر، 2019، الصفحة 350.

إجراءات التصرف في ميزانيته بقرارات من رئيسه. رئيس مجلس نواب الشعب هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته.

ويصدر رئيس المجلس كافة القرارات والتدابير المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء مجلس نواب الشعب وأعوانه. ويتولى الإذن بنشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية طبق الإجراءات والتشاريع الجاري بها العمل.»

ومما يدعم فكرة الاستقلالية المالية لمجلس نواب الشعب هو أن الفصل 43 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2019 أكد أنه « **يحيل مجلس نواب الشعب مشروع ميزانيته إلى رئيس الحكومة قبل موفى شهر أفريل من كل سنة مرفقا بمذكرات تفصيلية. ويدرج هذا المشروع ضمن مشروع ميزانية الدولة.**

يطلب رئيس الحكومة البيانات والاستفسارات التي يراها ضرورية حول مشروع الميزانية المحال إليه في اجل أقصاه شهر من تاريخ تسلمه للمشروع ويحيل ملاحظاته إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب.

يعرض ويناقش مشروع ميزانية مجلس نواب الشعب أمام اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب وبحضور ممثل عن الوزير المكلف بالمالية في اجل أقصاه موفى شهر جوان من كل سنة.»

أما فيما يتعلق بالجوانب الإدارية، فإن التكريس الدستوري لاستقلالية المجلس لم يقترن إلى اليوم بسن إطار تشريعي لهذه الاستقلالية[1]. ورغم أن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب يتضمن بعض القواعد والأحكام المتصلة بهذه المسألة، إلا أن ذلك لا يبدو كافيا. كما أن وضع إطار قانوني مستقل للوظيفة العمومية البرلمانية يبدو أمرا ضروريا.

الملاحظة الثانية تتعلّق بوضعيّة النائب في مجلس نوّاب الشعب، وقد خصّص الدستور الفصلان 68 و69 للحصانة البرلمانيّة حيث جاء بالفصل 68 ما يلي «

(1) تجدر الاشارة إلى وجود مقترح قانون أساسي معروض على المجلس عدد201542/ يتعلق باستقلالية مجلس نواب الشعب وقواعد سير عمله. ومن بين الأحكام المضمنة صلب هذا المقترح ما جاء بفصله 16 من أنه « يعتبر أعوان المجلس أعوانا عموميين، ويتمتعون بالضمانات المكفولة لهم.
يضبط النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية البرلمانية بقانون وفقا لخصوصيات المرفق العمومي البرلماني ولمتطلبات العمل الإداري به...»

لا يمكن إجراء أي تتبّع قضائي مدني أو جزائي ضدّ عضو بمجلس نوّاب الشعب أو إيقافه أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبديها أو أعمال يقوم بها في ارتباط بمهامه النيابيّة».

أمّا الفصل 69 فهو ينصص على ما يلي « **إذا اعتصم النائب بالحصانة الجزائيّة كتابة فإنّه لا يمكن تتبّعه أو إيقافه طيلة مدّة نيابته في تهمة جزائيّة ما لم ترفع عنه الحصانة.**

أمّا في حالة التلبّس بالجريمة فإنّه يمكن إيقافه ويعلم رئيس المجلس حالا على أن ينتهي الإيقاف إذا طلب مكتب المجلس ذلك».

وتقتضي الحصانة الواردة صلب الفصل 68 من الدستور حماية نشاط النائب المرتبط بمهامه النيابيّة، إذ لا يمكن محاسبته مدنيّا أو جزائيّا أو إيقافه أو محاكمته لأجل الآراء أو الاقتراحات أو الأعمال التي يقوم بها في ارتباط بمهامه النيابيّة والحال أن مثل هذه التصرّفات والأعمال تكون موجبة للعقاب أو المحاكمة لو قام به فرد عادي. ولعلّ السؤال الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل أنّ هذه الحصانة الوظيفيّة، التي يتمتّع بها النائب في مجلس نوّاب الشعب، تقتصر على مدّة قيامه بوظيفته النيابيّة أم أنّه يتمتّع بها حتّى بعد انتهاء صفته النيابيّة؟

يبدو أنّه من غير المقبول منطقيّا أن تقتصر هذه الحصانة على المدّة التي يقضيها النائب صلب المجلس النيابي، بل هي حصانة تمتدّ حتّى بعد انتهاء أدائه لوظيفته التمثيليّة صلب المجلس. فحتّى بعد انتهاء عضويته بالمجلس، من حق النائب أن ينتفع بها باعتبار أنّها حصانة مرتبطة بأداء مهام نيابيّة.

أمّا الفصل 69 من الدستور فإنّه يكرّس حصانة ضدّ الإجراءات أو التتبّعات الجزائيّة. وهذا الفصل يثير جملة من الملاحظات :

1 – إن هذه الحصانة الواردة بالفصل 69 لا تشمل إلاّ الإجراءات أو التتبعات الجزائيّة، ولا تنسحب بالتالي على الإجراءات أو التتبّعات المدنيّة أو الإداريّة التي يمكن ممارستها ضدّ النائب بمجلس نوّاب الشعب.

2 – إن الحصانة الجزائيّة الواردة بالفصل 69 لا يتمتّع بها النائب بمجلس نوّاب الشعب إلا مدّة نيابته، فعند انتهاء المدّة النيابيّة يعود النائب كسائر المواطنات والمواطنين، وذلك عكس الحصانة الوظيفيّة الواردة بالفصل 68. فالهدف من

الحصانة الجزائيّة الواردة بالفصل 69 هو حماية النائب ممّا قد يتّخذ ضدّه من تتبّعات قصد التأثير عليه أو ترهيبه أو النيل من استقلاليّته.

3- إن الحصانة الجزائيّة لا تنطبق وفقا لنفس النظام في حالة التلبّس بالجريمة إذ أنّه يمكن في هذه الحالة إيقاف النائب ويعلم رئيس المجلس بذلك حالا (ولكن ماذا لو كان المتلبس بالجريمة رئيس المجلس ذاته !). والمقصود بالتلبّس هو ضبط النائب وهو بصدد ارتكاب الجريمة أو تضافر العديد من العناصر الموضوعيّة التي ترجح أن النائب هو مرتكب الجريمة.

والحقيقة أنّ حالة التلبّس تبقى سيفا مسلطا على حرية النائب إذ أن الإثبات والنفي في مجال الجرائم ليس دائما بالأمر الهيّن. ففي سنة 1978 تمّ رفع الحصانة عن النائب آنذاك الحبيب عاشور بحجّة التلبّس بالجريمة في أحداث جانفي 1978 الشهيرة في حين أنّ وزير الداخليّة أعلن إثر ذلك، في تصريح رسمي، أنّ الكاتب العام للاتّحاد العام التونسي للشغل لم يقع إيقافه لأنّه لم يضبط في حالة تلبّس.

وعموما فإنّ الحصانة التي يتمتّع بها أعضاء مجلس نوّاب الشعب يجب وضعها في إطارها، فالغاية منها ليس تمكين النواب من التفصي من مسؤولياتهم أو جعلهم مواطنين أو مواطنات « فوق العادة»، وإنّما الغاية منها حماية النواب ضدّ التتبعات العشوائيّة، وخاصّة تلك التي تكون الغاية منها التأثير على استقلاليتهم وترهيبهم قصد الحيلولة دون ممارستهم لوظائفهم التمثيليّة على أحسن وجه.

الملاحظة الثالثة: تتعلّق بوضعيّة المعارضة البرلمانية أي المعارضة الممثلة صلب مجلس نواب الشعب، حيث جاء بالفصل 60 من الدستور أنّ « **المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نوّاب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيليّة مناسبة وفاعلة في كلّ هياكل المجلس وأنشطته الداخليّة والخارجيّة.**

وتسند لها وجوبا رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقرّر باللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجيّة. كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها. ومن واجباتها الإسهام النشيط والبناء في العمل النيابي».

ويعتبر هذا الفصل مهمّا باعتبار أنّه قام بدسترة المعارضة البرلمانيّة والاعتراف بها كمكوّن أساسي في مجلس نوّاب الشعب. وتعتبر دسترة المعارضة البرلمانية من الإضافات التي جاء بها دستور 27 جانفي 2014.

غير أنّ الأهمّ من ذلك هو إسنادها رئاسة اللجنة المكلفة بالماليّة وهو ما يجعل الأغلبيّة البرلمانيّة تعمل تحت الرقابة المباشرة للمعارضة في المجال المالي والجبائي وهي من أهم المجالات وأخطرها في السياسة العامّة للدولة. إذ لا يجب أن ننسى أنّ جل الثورات والانتفاضات التي حصلت بالبلاد التونسيّة كانت لها بالأساس أسباب ماليّة وجبائيّة وارتبطت أساسا بسوء التصرّف في المال العام.

كما أنّ الديمقراطيّة والأنظمة التمثيليّة ارتبطت عند نشأتها بالمجال المالي والجبائي، فكلّما تمكن البرلمان من فرض رقابته على هذا المجال الحساس، إلا واكتسب مشروعيّة إضافيّة وأحرز على ثقة المواطنين[1].

وقد حدد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المقصود بالمعارضة البرلمانية حيث جاء في فصله 46 أنه « **يقصد بالمعارضة على معنى هذا النظام الداخلي:**

- كل كتلة غير مشاركة في الحكومة ولم تمنح بأغلبية أعضائها ثقتها للحكومة أو لم تصوت بأغلبية أعضائها على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها.

- النواب غير المنتمين لكتل الذين لم يصوتوا لمنح الثقة للحكومة أو للثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها.

ويعد الاحتفاظ بالصوت رفضا لمنح الثقة للحكومة.

ولا يصح التصنيف في المعارضة إلا بتقديم تصريح كتابي لرئاسة المجلس من الكتلة أو النائب المعني.

يفقد النائب أو الكتلة التي خرجت من المعارضة آليا المهمة المسندة إليها بصفتها تلك.

ينشر التصريح المتعلق بالانتماء إلى المعارضة أو سحب الانتماء منها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية المتعلق بمداولات مجلس نواب الشعب.»

(1) Voir Lami NEJI, « Présentation du principe de consentement de l'impôt et Grande Bretagne », Revue tunisienne de fiscalité, n°2, 2005, page 79 et s.

كما نظم النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تركيبة الكتل في المجلس حيث جاء بالفصل 34 « **لكل سبعة أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية.**

ولا يجوز لنفس الحزب أو الائتلاف أن يكون له أكثر من كتلة نيابية واحدة.

يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس الانتماء للكتلة التي يختارها. ولا يمكن للعضو الانتماء إلى أكثر من كتلة نيابية واحدة.»

الفصل الرابع:

الوظيفة التشريعية لمجلس نوّاب الشعب

تعتبر الوظيفة التشريعية أهم وظيفة تمارسها البرلمانات، ليس فقط في تونس، بل في كل الأنظمة الدستورية المقارنة رغم الإقرار بتنوع وظائف المجالس النيابية وتعددها. ومن المفيد، قبل تناول مكونات هذه الوظيفة وامتدادها في دستور 27 جانفي 2014، (**الفقرة الثانية**) أن نتعرض إلى تطور مجال القانون في ظل دستور غرة جوان 1959 نظرا لتأثير ذلك في فهم خيار الدستور الجديد في علاقة بإشكالية مجال القانون (**الفقرة الأولى**).

الفقرة الأولى	تطور مجال القانون في ظلّ دستور 1 جوان 1959

عرفت الوظيفة التشريعيّة تطوّرا في ظلّ دستور 1 جوان 1959 بفعل تلاحق التعديلات الدستورية[1]. ففي البداية، أي في الصيغة الأصلية للدستور، كان مجلس الأمّة يستأثر تقريبا بالوظيفة التشريعيّة المتمثلة في وظيفة سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة ومبدئيّة في شكل قوانين برلمانيّة تشمل كلّ المجالات بدون أيّ تقييد يذكر، وتعلو بقيّة القواعد القانونيّة عدا نص الدستور، أساس السلطة التشريعيّة ذاتها.

وقد كان الفصل 18 من دستور 1 جوان 1959 ينصّ على أنّه « **يمارس الشعب السلطة التشريعيّة بواسطة مجلس نيابي يسمّى مجلس الأمّة**». أمّا الفصل 28 فقد كان يقتضي أن « **مجلس الأمّة هو الذي يمارس السلطة التشريعيّة...**».

وفي مقابل إسناد الوظيفة التشريعيّة بصورة تكاد تكون مطلقة للمجلس النيابي، فإنّه تمّ تكليف رئيس الجمهوريّة بصورة منطقية بوظيفة تنفيذ النصوص التشريعيّة

(1) لعل من أهمها أثرا على الوظيفة التشريعية تعديل 27 أكتوبر 1997، انظر ناجي البكوش، « مجال القانون على ضوء تعديل 27 أكتوبر 1997»، دراسات قانونية، مجلة تصدرها كلية الحقوق بصفاقس، عدد 6 الصفحة 7 وما يليها.

طبقا لأحكام الفصل 45 من دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصليّة الذي كان ينص على أن « **رئيس الجمهورية يسهر على تنفيذ النصوص التشريعية...**»

ومن الواضح أن واضعي دستور 1 جوان 1959 عملوا بقاعدة إطلاق مجال القانون، وهي قاعدة تقليديّة كرّست في بريطانيا بالخصوص وتعني أنّ مجال تدخل البرلمان غير محدّد من حيث مجال التدخل. فدستور 1 جوان 1959 لم يرد به ما يخرج عن مجال تدخل المجلس في مجال سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة ومبدئيّة إذ يمكن للمجلس أن يصوّت على « قوانين» في جميع المجالات بدون استثناء.

وهذا الوضع كان سائدا أيضا في فرنسا، قبل صدور دستور الجمهوريّة الخامسة في أكتوبر 1958، الذي قلب المعطيات السائدة آنذاك وحدّد مجال تدخل القانون بالفصل 34 من الدستور الفرنسي، وفي المقابل أصبح اختصاص السلطة الترتيبيّة اختصاصا عاما ومبدئيّا عملا بصريح أحكام الفصل 37 من دستور الجمهوريّة الخامسة الفرنسية والذي لا يمكن فهمه إلاّ في علاقة بالممارسة السياسية الفرنسية السابقة لوضع دستور الجمهورية الخامسة وما اقترن بها من تعطيل لعمل السلطة التنفيذية من قبل البرلمان[1].

غير أنّ التعديلات المتعدّدة والمتلاحقة التي تعرّض لها دستور 1 جوان 1959 أدّت في مرحلة أولى إلى تمكين رئيس الجمهوريّة من التدخل في وظيفة سنّ القواعد القانونية بصورة أصليّة، ولكن بصورة وقتيّة واستثنائية، بموجب التعديل الدستوري لسنة 1976.

وقد اقتبس المشرّع الدستوري التونسي سنة 1976 بعض أحكام الدستور الفرنسي فتمّ إدراج أحكام جديدة صلب الفصلين 34 و35 من الدستور التونسي. وأصبح الفصل 34 من الدستور، إثر تعديل 1976، يتضمن قائمة في المجالات التي تتخذ النصوص بشأنها شكل قوانين برلمانيّة.

(1) Pour une étude exhaustive sur la question en droit français voir surtout, « Le domaine de la loi et du règlement », vingt ans d'application de la Constitution de 1958, colloque organisé par la faculté de droit d'Aix- Marseille sous la direction de Lois FAVOREU, Collection droit public positif, deuxième édition, ECONOMICA et Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 1981.

أمّا الفصل 35 من الدستور فأصبح يتضمّن قائمة أخرى من المجالات التي يضبط بشأنها القانون البرلماني المبادئ الأساسيّة. غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 1976 لم يدرج أحكاما موازية للفصل 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي ينص على أن المواد التي لا تندرج ضمن مجال القانون لها صبغة ترتيبية. وقد نص الفصل 37 من الدستور الفرنسي صراحة على ما يلي :

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

وقد كان تأويل الفصلين 34 و35 من الدستور التونسي لسنة 1959 على ضوء تعديل 8 أفريل 1976 محل جدل ونقاش بين أساتذة القانون في تونس، وبرز رأيان فقهيان بالأساس :

الرّأي الأوّل القائل بتحديد مجال القانون على ضوء تعديل 1976 وذلك على المنوال الفرنسي تبنّاه خاصّة الأساتذة عبد الفتاح عمر(1) ورضا جنيح(2) وAchille Mestre(3). ويعتبر أصحاب هذا الرّأي بأنّ تعديل الدستور في 8 أفريل 1976 قام بتحديد مجال القانون في تونس، على منوال التجربة الفرنسيّة، وذلك تأسيسا على الحجج التالية :

1- إنّ إدراج الأحكام الجديدة صلب الفصلين 34 و35 من الدستور اثر تعديل 1976 يفقد كلّ معنى له إذا كانت الغاية منه ليست تحديد مجال القانون، إذ لا بدّ أن يكون لتدخّل المشرّع الدستوري سبب ومقصد. وهذا السبب لا يمكن أن يكون إلا المرور من نظرية « إطلاق مجال القانون» إلى نظرية «تحديد مجال القانون» اقتداء بالتجربة الفرنسية التي تعتبر مصدر استلهام بالنسبة لواضعي التعديل الدستوري لسنة 1976 حتى ولو لم يعبر واضعو التعديل الدستوري عن ذلك صراحة .

2- عدد الفصلان 34 و35 من الدستور اثر تعديل 1976 المجالات التي تتّخذ في شأنها قوانين اعتمادا على المفهوم الشكلي، ،أي نصوص صادرة عن

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، ص. 391.
(2) Ridha JENAYAH, «De l'existence des règlements autonomes», RTD, 1979, II, p. 233 et s.
(3) Achille Mestre, « La signification de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976 », Mélanges, Marty, p. 834.

المجلس التشريعي وفقا للإجراءات الدستورية. وهذا التعداد ملزم للمجلس النيابي (مجلس الأمّة آنذاك) الذي لم يعد يختص بالتشريع خارج تلك المجالات المسندة حصريا للقانون.

3- توجب صياغة الفصل 35 من الدستور إثر تعديل 1976 أن المجلس النيابي يكتفي بتحديد المبادئ الأساسيّة لجملة من المواد، ممّا يعني أنّ السلطة الترتيبيّة تختص بالمسائل الجزئيّة أو التفصيليّة وهو تقريبا نفس الحل المعتمد صلب دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958 الذي ميز بين المواد التشريعية الأصيلة التي يحتكرها المشرع، والمواد التي يكتفي فيها المشرع بضبط المبادئ الأساسية.

أما الرّأي الثاني القائل بحماية مجال القانون فقد تبنّاه خاصّة الأستاذان زهير المظفر[1] وناجي البكوش[2]. وقد دافع أصحاب هذا الرأي عن فكرة المجال المحمي للقانون Le domaine protégé de la loi. فتنقيح 1976 بإدراجه أحكاما جديدة صلب الفصلين 34 و35 حرص على حماية مجال تدخل القانون دون الحد من الصلاحيّات التشريعيّة للبرلمان، وهي صلاحيّات تبقى غير محدّدة طبقا لأصحاب هذا الرّأي الذين نادوا بعدم التسرع في تأويل التدخل الدستوري لسنة 1976 على أنه استنساخ للتجربة الدستورية الفرنسية المرتبطة بمعطيات خاصة بالمنوال الدستوري والسياسي الفرنسي.

وقد تمّ تقديم العديد من الحجج لتدعيم هذا الرّأي الذي حاول أصحابه أن لا ينساقوا وراء تأويل تعديل 1976 انطلاقا من المنوال الدستوري الفرنسي. وتتمثل هذه الحجج فيما يلي :

1- الأعمال التحضيريّة للتنقيح الدستوري، حيث أكد الوزير الأوّل آنذاك أن إدراج الفصلين 34 و35 بمحتواهما الجديد لا يهدف إلى تحديد مجال تدخّل المجلس النيابي الذي يبقى صاحب السيادة الأصلية في مجال سن القواعد القانونية بصورة أصلية ومبدئية مثلما كان الأمر سابقا بموجب أحكام الدستور في صيغته الأصلية .

(1) زهير المظفر، « مجلس النواب»، الصفحة 162 وما يليها.
(2) ناجي البكوش، المحاضرات المرقونة، الصفحة 233.

2- عدم تضمن الدستور التونسي، إثر تعديله في أفريل 1976، أحكاما موازية للفصل 37 من دستور الجمهوريّة الخامسة في فرنسا الذي كان يسند للسلطة الترتيبيّة المواد التي لا تندرج ضمن مجال القانون. فالدستور التونسي، حتى إثر تعديله في 8 أفريل 1976، وعلى خلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958، لم يسند إلى السلطة الترتيبية اختصاصا مبدئيا في مجال سن القواعد بصورة أصلية. وإعمالا للمبادئ العامة في المجال القانوني فإن الاختصاص الدستوري لا يستنتج بل يجب أن يكون صريحا.

3- لم يحدث الدستور التونسي، إثر تعديل 1976، جهازا للفصل في النزاعات التي يمكن أن تنشأ عن تحديد مجال القانون وإطلاق مجال السلطة الترتيبية العامة، عكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أسند هذه الصلاحيّة للمجلس الدستوري الفرنسي وهو ما يؤكد، حسب أنصار هذا الرأي، أن إرادة السلطة المؤسسة لم تتجه نحو تحديد مجال القانون على المنوال الفرنسي الذي يبقى مرتبطا بمعطيات تاريخية خاصة بالتجربة الدستورية الفرنسية، وهي معطيات لا تنطبق على التجربة الدستورية التونسية وعلى الوقع السياسي التونسي.

4- بيّنت الممارسة اللاحقة للتعديل الدستوري لسنة 1976 أنّ المجلس النيابي في تونس واصل التشريع خارج مجالات الفصلين 34 و35 من الدستور، وهو ما يدحض الفكرة القائلة بأن تعديل 8 أفريل 1976 قام بتحديد مجال القانون. فمجلس الأمة لم يجد حرجا، إثر التعديل الدستوري لسنة 1976، في سن القواعد بصورة أصلية ومبدئية خارج المجالات التي تم تعدادها بالفصلان 34 و35 من الدستور، وهو ما يقيم الدليل على أن فكرة تحديد مجال القانون لم تكن مطروحة على المجلس النيابي.

وأخيرا يجب فهم الفصلان 34 و35 من الدستور اثر تعديل 1976 على أنّهما عددا مجالات لا يمكن لغير القانون أن يشرع أصلا في إطارها. فالمجلس النيابي يحتكر أو ينفرد باختصاص سن القواعد بصورة أصليّة في هذه المجالات. أمّا ما يخرج عن مجالات الفصلين 34 و35 من الدستور فإنّه أصبح بإمكان السلطة الترتيبيّة العامة الراجعة لرئيس الجمهورية أن تسن القواعد بشأنها بصورة أصليّة، ولكن بصفة وقتيّة وذلك كلما تخلف المجلس النيابي عن ممارسة اختصاصه التشريعي الذي يبقى صاحب الاختصاص المبدئي في مجال سن القواعد التشريعية.

فالاختصاص التشريعي المبدئي يبقى إذن، حتى إثر تعديل 8 أفريل 1976، راجعا للمجلس النيابي، وهو الحل الذي يبدو أكثر تلاؤما مع مبدأ الفصل بين السلط ومع مقومات النظام الرئاسي الذي اختاره واضعو دستور 1 جوان 1959. كما أن هذه القراءة تبدو أكثر تلاؤما مع الواقع السياسي والدستوري التونسي في تلك المرحلة باعتبار أن السلطة السياسية لم تكن في حاجة إلى تحديد مجال تدخل السلطة التشريعية في ظل مناخ سياسي غير تنافسي وبرلمان متعاون مع السلطة التنفيذية إلى درجة وصفه بأنه مجرد غرفة تسجيل.

وقد تدعّمت هذه القراءة إثر التعديل الدستوري لسنة 1997 والذي قام من خلاله المشرّع الدستوري بإدماج الفصلين 34 و35 في فصل واحد وهو الفصل 34 الذي أصبح يتضمّن قائمة أولى في المواد التي تتخذ النصوص بشأنها شكل قوانين وقائمة ثانية في المواد التي يضبط بشأنها القانون المبادئ الأساسيّة.

أمّا الفصل 35 من الدستور، فإنّه أصبح ينصّ في فقرته الأولى على ما يلي «**ترجع إلى السلطة الترتيبيّة العامّة المواد التي لا تدخل في مجال القانون**».

لقد وجدت إذن الحلقة المفقودة التي كانت مغيبة بموجب تعديل أفريل 1976، وتمّ إدراج أحكام موازية للفصل 37 من دستور الجمهوريّة الخامسة الفرنسيّة. كما أنّ المشرّع الدستوري كرّس بموجب تعديل 27 أكتوبر1997 الآليّات القانونيّة المتعلّقة بالنتائج المترتّبة عن تحديد مجال تدخل البرلمان وإطلاق اختصاص السلطة الترتيبيّة العامّة في مجال سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة من خلال إدراج آلية التنزيل (La délégalisation) التي تخول لرئيس الجمهورية نزع الصبغة التشريعية عن النصوص التي أصبحت من اختصاصه بموجب ممارسته للسلطة الترتيبية العامة[1]، كما مكّن رئيس الجمهوريّة من الدفاع عن مجال تدخله الترتيبي من خلال تقنية الدّفع بعدم القبول L'exception d'irrecevabilité أمام المجلس الدستوري.

ما لبث إذن أن تدخل المشرّع الدستوري سنة 1997 بموجب تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997 ليصبح اختصاص رئيس الجمهوريّة في مجال سن القواعد القانونيّة اختصاصا أصليّا ومبدئيّا، في حين أصبح اختصاص المجلس النيابي

(1) Sur la délégalisation voir notamment Bassem KARRAY, « La délégalisation en droit tunisien », Etudes juridiques, n° 17, 2010, page129 et s.

اختصاصا مسندا ومحدّدا، ولو بصورة نسبية، باعتبار أن المجلس التشريعي كان بإمكانه سن القواعد في مجال السلطة الترتيبية العامة إذا لم يدفع رئيس الجمهورية بعدم القبول، وهو ما دأب على التذكير به المجلس الدستوري التونسي في العديد من الآراء.

فمجال القانون، حتى إثر تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997، لم يكن محددا بصورة نهائية وصارمة بل كان قابلا للتوسع حيث كان الفصل 35 من دستور 1 جوان 1959 ينص على أنه « **ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون.**

ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة. »

فالدفع بعدم القبول هي مجرد إمكانية متاحة لرئيس الجمهورية له أن يمارسها كما يمكن له أن يمتنع عن ممارستها، مما يفتح المجال أمام السلطة التشريعية لسن القواعد بصورة أصلية في مجال اختصاص السلطة الترتيبية العامة. وبذلك لا يكون مجال القانون محددا بصورة نهائية وصارمة. وقد سار المجلس الدستوري التونسي السابق في هذا الاتجاه حيث جاء مثلا في حيثيات رأيه المتعلق بمشروع قانون يتعلق بإصدار مجلة الديوانة ما يلي :

« وحيث ولئن كان ضبط المخالفات المذكورة يرجع مبدئيا إلى السلطة الترتيبية العامة فإن إدراجها ضمن القانون لا يمنعه الدستور الذي يخول لرئيس الجمهورية في أي وقت ممارسة صلاحياته من خلال تنقيح النصوص التي صدرت في شكل قوانين وذلك بأمر بناء على رأي المجلس الدستوري دون حصر ذلك بتاريخ صدورها أو بالقوانين غير واجبة العرض على المجلس الدستوري.

وحيث إضافة إلى ذلك فإن الدفع بعدم القبول المنصوص عليه بالفقرة الثانية من الفصل 35 من الدستور يبقى إمكانية متاحة لصاحب السلطة الترتيبية العامة وهي تخول بالتالي عدم إثارة الدفع كل ذلك فضلا عن أن الفقرة الأولى من الفصل 35 المذكور تتيح فيما بعد تنقيح النصوص الصادرة في شكل قانون والمتضمنة للمواد التي ترجع إليه بأمر بناء على رأي المجلس الدستوري. »[1]

---

(1) المجلس الدستوري الرأي عدد 2-2007 بخصوص مشروع قانون يتعلق بإصدار مجلة الديوانة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 47 بتاريخ 10 جوان 2008 الصفحة 2156.

ويبدو أن الاتجاه نحو تحديد مجال القانون، وإضافة إلى أنّه لم يكن مبرّرا باعتبار أنّ المجالس النيابيّة في تونس (سواء مجلس الأمّة أو مجلس النواب وحتّى مجلس المستشارين عند إنشائه سنة 2002)، لم تكن لتمثل عائقا أمام السلطة التنفيذيّة لتمرير اختياراتها ومشاريع قوانينها بالنظر إلى هيمنة حزب واحد على السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، فإنّه كان مدخلا آخر لانخرام التوازن بين السلط من خلال تركيز أغلب السلطات بيد رئيس الجمهوريّة ممّا أدى إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان مكرّسا صلب توطئة الدستور.

الفقرة الثانية	امتداد الوظيفة التشريعية لمجلس نواب الشعب في دستور 27 جانفي 2014

جاء بالفصل الثالث من دستور27 جانفي 2014 ضمن باب المبادئ العامة أنّ « **الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء**». كما جاء بالفصل 50 من الدستور، وهو أوّل فصول باب السلطة التشريعيّة، بأنّه « **يمارس الشعب السلطة التشريعيّة عبر ممثليه بمجلس نوّاب الشعب أو عن طريق الاستفتاء**».

وتعتبر الوظيفة التشريعيّة أول وأهمّ الوظائف التي يمارسها البرلمان[1]، وهي تتمثل في وظيفة سن القواعد القانونيّة بصورة أصليّة ومبدئيّة وذلك في شكل قوانين برلمانيّة. وسوف نتعرض تباعا إلى مجال القانون على ضوء دستور 27 جانفي 2014 (1) ثم إلى مختلف أصناف القوانين صلب دستور 27 جانفي 2014 (2).

1 ـ غموض مجال القانون في دستور 27 جانفي 2014

اعتبر العديد من الفقهاء ورجال السياسة في تونس بأنّ تحديد مجال القانون في ظل دستور 1 جوان 1959 ساهم في تراجع الدور التشريعي للبرلمان والمساس بمبدأ الفصل بين السلط المكرّس بتوطئة الدستور السابق وبتوازن النظام السياسي

(1) Selon le professeur Sadok CHAABANE, « La première fonction d'un législatif est de voter la loi. C'est une prérogative essentielle qu'il tire du fait qu'il est l'organe qui réunit les représentants du peuple et exprime sa volonté. », « le système constitutionnel tunisien à travers la réforme de 1976 », Annuaire de l'Afrique du nord, 1977, page 324.

في مجمله، كما أنه مثل اعتداء على سيادة الشعب التي كرّسها الدستور. فهل انعكس هذا على أشغال المجلس الوطني التأسيسي عند سنه لدستور 2014 وكيف تعامل هذا الأخير مع إشكالية مجال القانون على ضوء التجربة الدستورية التونسية السابقة والتجارب الدستورية المقارنة؟

بالعودة إلى الفصل 65 من دستور 2014، وهو من أطول فصول الدستور، نلاحظ أنه كرس أربعة معطيات أساسيّة:

المعطى الأوّل: يتعلّق بقائمة في المجالات التي تتخذ النصوص بشأنها شكل قوانين عادية Des lois ordinaires.

المعطى الثاني: يتعلّق بقائمة في المواد التي يضبط القانون العادي بشأنها المبادئ الأساسيّة Les principes fondamentaux

المعطى الثالث: يتعلّق بالمواد التي تتخذ بشأنها النصوص صيغة القوانين الأساسيّة Des lois organiques.

المعطى الرّابع جاء بالفقرة الأخيرة من الفصل 65 والتي تنص على ما يلي «**يدخل في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة المواد التي لا تدخل في مجال القانون**».

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine du pouvoir réglementaire général. »

وتفرض بعض الملاحظات الأوّليّة نفسها بخصوص صياغة الفصل 65 من الدستور التونسي الجديد:

الملاحظة الأولى هو أنّه يصعب لأوّل وهلة الحسم في مسألة مجال القانون في تونس على ضوء هذا الفصل من دستور 27 جانفي 2014. فهذا الفصل قابل للتأويل وقد تكون الكلمة الفصل في ذلك أخيرا للمحكمة الدستوريّة، رغم أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين قدمت قراءة لمجال القانون على ضوء الدستور الجديد معتبرة إياه مجالا محددا بنص الدستور وذلك صلب قراراها عدد 2-2015 الصادر بتاريخ 8 جوان 2015 المتعلق بمشروع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى لقضاء معتمدة على قراءة حرفية للفصل 65 من الدستور.

الملاحظة الثانية هو أنّ المشرّع الدستوري لم يكن مجددا وحاسما عند تناوله لمجال القانون حيث نجد نفس التوجّهات تقريبا التي كانت مكرسة صلب

الدستور القديم إثر التعديلات المتلاحقة التي تعرض لها. فعلى عكس دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصليّة الذي كان واضحا وحاسما في إسناد وظيفة سنّ القواعد بصورة أصليّة لمجلس الأمّة، مع تكليف رئيس الجمهوريّة بصلاحيّة تنفيذ القوانين وتمكينه من سنّ مراسيم في حالات محدّدة بالنص الدستوري لضمان استمرار الدولة خلال عطلة المجلس أو حلّ المجلس النيابي أو بموجب تفويض تشريعي[1]، فإنّ دستور 27 جانفي 2014 تميّز بالضبابيّة بخصوص مجال القانون ولم يوفق في القيام بتوزيع واضح للصلاحيات بين السلطتين التشريعية والترتيبية العامة في هذا الخصوص.

ويبدو أن خيار المجلس الوطني التأسيسي فيما يتعلق بمجال تدخل القانون لم يكن منذ البداية واضحا، وهو ما يتأكد من خلال مراجعة مختلف المشاريع التي قام بنشرها المجلس. وقد انعكس هذا التردد والغموض على الصيغة النهائية للفصل 65 من الدستور التي لم تكن حاسمة فيما يتعلق باشكالية مجال القانون في دستور 27 جانفي 2014.

الملاحظة الثالثة هو أن الفصل 65 من الدستور الحالي يبدو وكأنّه منقوصا. فكلّما تمّ توزيع اختصاص بين جهتين أو سلطتين إلا وطرحت آليّا مسألة فض تنازع الاختصاص الذي يمكن أن يترتّب عن هذا التوزيع.

غير أنّ المشرّع الدستوري التونسي لسنة 2014 لازم الصمت حول هذه المسألة، وذلك عكس الدستور السابق الذي حرص واضعوه، خاصة إثر تعديل 27 أكتوبر 1997، على تكريس جملة من الآليات الدستورية لفض تنازع الاختصاص الوارد بين البرلمان ورئيس الجمهورية في مجال سن القواعد القانونية بصورة أصلية، حيث كان الفصل 35 من الدستور السابق ينص صراحة على ما يلي: « **ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل ضمن مجال القانون. ويمكن تنقيح النصوص المتعلقة بهذه المواد بأمر بناء على رأي المجلس الدستوري.**

ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة، ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على

(1) À propos de la loi dans l'ancienne Constitution voir, Yomn MTIBAA, « La loi dans la Constitution tunisienne », mémoire de DEA en droit public et financier, faculté de droit de Sfax, 2002.

المجلس الدستوري ليبت فيها في اجل أقصاه عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه.»

وعموما يمكن القول بأنّ نيّة المشرّع لا تبدو واضحة من خلال الفصل 65 من الدستور الحالي مما يفترض الاستئناس بمناقشات المجلس الوطني التأسيسي حول الدستور وانتظار فقه قضاء المحكمة الدستوريّة التي لم تتشكل بعد.

غير أنّ الانطباع الأوّلي هو انصراف نيّة المشرّع نحو تحديد مجال القانون تحديدا نهائيا وصارما، خاصة وأن الفصل 65 جاء صريحا في التأكيد على أنه «**يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون**»، أي أنه لا مجال مبدئيا للتوسع في مجال القانون مثلما كان ذلك ممكنا في ظل الأحكام الدستورية السابقة. فتحديد مجال القانون والتراتيب يبدو، في ظل الدستور الحالي، حاسما ونهائيا. ونعتقد أن هذا التوجه الذي تبناه المشرع الدستوري منتقد للأسباب التالية.

السبب الأوّل هو أنّ الاتّجاه الغالب اليوم، في ظلّ التجارب الدستورية المقارنة، هو نحو توسيع صلاحيّات البرلمان ورد الاعتبار للسلطة التشريعيّة بما في ذلك المنوال الفرنسي الذي كان سبّاقا في تحديد مجال القانون. بل إنّه يمكن القول أنّه من بين دساتير الدول الديمقراطيّة ينفرد الدستور الفرنسي بهذا الاتّجاه. وقد سار المشرع الدستوري الفرنسي منذ تنقيح الدستور الفرنسي سنة 2008 في اتجاه رد الاعتبار للسلطة التشريعية إضافة إلى الدور الذي لعبه المجلس الدستوري الفرنسي في هذا المجال حتى قبل تعديل 2008.

السبب الثاني هو أنّ تدعيم دور البرلمان في تونس يمكن أن يندرج في مسار ردّ الاعتبار لمبادئ سيادة الشعب وعلويّة القانون والفصل بين السلط وهي مبادئ تم المساس بها في ظل الدستور السابق خاصة بموجب التعديلات المتلاحقة، مما مكن من تركيز السلطة بين يدي رئيس الجمهوريّة. فتحديد مجال القانون، حتى لئن اقترن بتوسيع مجالات تدخل المشرع، يعتبر مساسا باختصاص المشرع في سن القواعد القانونية بصورة أصلية ومبدئية.

السبب الثالث هو أنّ إسناد صلاحيّة سنّ القواعد بصورة أصليّة ومبدئية للسلطة الترتيبيّة العامّة، التي أصبحت ترجع دستوريا لرئيس الحكومة، هو حلّ منتقد خاصّة وأنّ رئيس الحكومة ليس منتخبا مباشرة من قبل الشعب، أي أنّه

لا يتمتّع بمشروعيّة شعبيّة مباشرة، فهو يمثل في نهاية المطاف الأغلبيّة الحزبيّة (سواء كانت حزبا واحدا أو ائتلافا انتخابيا) صلب البرلمان، بل يمكن أحيانا أن يمثل خيارا لرئيس الجمهورية إذا اضطر هذا الأخير إلى تكليف الشخصية الأقدر لتكوين الحكومة[1].

وهو ما حصل فعليا في تونس إثر فشل السيد الحبيب الجملي في الاحراز على ثقة البرلمان للحكومة التي قام بتشكيلها باعتباره مرشح الحزب المتحصل على أكبر من المقاعد صلب مجلس نواب الشعب إثر الانتخابات التشريعية لسنة 2019. مما اضطر رئيس الجمهورية قيس سعيد إلى تكليف السيد الياس الفخفاخ بتشكيل الحكومة بوصفه الشخصية الأقدر التي اختارها رئيس الجمهورية بناء على الفصل 89 فقرة 3 من الدستور.

وقد كان بالإمكان تمكين مجلس نوّاب الشعب من احتكار الوظيفة التشريعيّة مع فتح المجال أمام السلطة الترتيبيّة العامّة لسن القواعد بصورة أصليّة واستثنائيّة عن طريق مراسيم وذلك لضمان استمراريّة الدولة أو في الحالات المستعجلة أو لأغراض محددة بصورة دقيقة.

وقد اعتبرت الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة القوانين في قرارها المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء بأنّ مجال القانون صلب دستور 27 جانفي 2014 هو مجال محدّد. وقد جاء في حيثيّات القرار ما يلي :

«وحيث خصّ الدستور في هذا الإطار رئيس الحكومة بإحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحيّاتها مثلما ورد بصريح الفصل 92 من الدستور سالف الإشارة.

وحيث أنّه في ضوء ذلك لا يجوز للسلطة التشريعيّة إطلاقا أن تتجاوز اختصاصها وتتعدّى حدود السلطة الترتيبيّة العامّة.

وحيث أنّ ما تضمنه الفصل 81 من المشروع يشكل تدخّلا واضحا في اختصاصات رئيس الحكومة يأباه مبدأ الفصل بين السلط ويتناقض مع روح الدستور ومقاصد أحكام فصوله 65 و92 و94 ويوجب قبل الطعن بمخالفة الفصل 81 للدستور»[2].

---

(1) وذلك تطبيقا لاحكام الفصل 89 من الدستور.

(2) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2015 بتاريخ 8 جوان 2015

كما اعتبر رئيس الحكومة، في المنشور عدد 8 المؤرّخ في 17 مارس 2017 والموجه إلى الوزراء وكتّاب الدولة فيما يتعلّق بقواعد إعداد مشاريع النصوص القانونيّة وإجراءات عرضها واستكمال تهيئتها، وفيما يتعلّق بالتوزيع الدستوري للمواد المتعلقة بالنصوص القانونيّة أنّه، « **لقد خصّ الدستور في الفصل 65 منه السلطة التشريعيّة بمواد محدّدة وميز في هذا الإطار بين القوانين العادية والقوانين الأساسيّة كما نصّ الفصل المذكور على أنّ المواد التي لا تدخل في مجال القانون تكون من مجال السلطة الترتيبيّة العامّة التي يختصّ بها رئيس الحكومة طبقا لما نصّ عليه الفصل 94 من الدستور**».

غير أن الإقرار بتحديد مجال القانون لم يمنع الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين من الحكم لاحقا بأحقية المشرع في الخوض في تفاصيل راجعة إلى السلطة الترتيبية، حيث جاء في قرارها عدد 2-2017 ما يلي :

« حيث ينص الفصل 65 من الدستور على المواد التي تدخل ضمن مجال القانون ونص في فقرته الأخيرة على أنه يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون. ويؤخذ من هذه الأحكام أن الفصل بين مجال القانون ومجال السلطة الترتيبية العامة لا يقتصر فحسب على حماية مجال القانون وإنما يستوجب التدخل كلما كان إدراج أحكام خارجة على مجال القانون يمس بشكل النص القانوني ويفقده المقروئية اللازمة بسبب الخوض في تفاصيل تدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة أو كان إدراج تلك الأحكام تحصينا لها بإكسابها شكلا قانونيا يخرجها عن دائرة الطعن لدى القضاء الإداري.

وتضيف الهيئة في قرارها ما يلي:

«وحيث أن خوض المشرع في تفاصيل راجعة إلى اختصاص السلطة الترتيبية لم يجابه باعتراض من قبل الحكومة وان ذلك لا يؤول إلى الإقرار بعدم دستورية الفصل الثاني من المشروع (مشروع القانون المطعون في دستوريته) طالما استوجبه ارتباطه الوثيق بفحوى مشروع القانون واتجه لذلك رد هذا المطعن.»[1]

يتعلق بمشروع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 47، مؤرخ في 12 جوان 2015 الصفحة 1502.

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد 50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على

ويبدو أن تدخل المشرع في مجال السلطة الترتيبية العامة، ولئن كان مشروطا، حسب الهيئة الوقتية، بعدم اعتراض الحكومة من جهة أولى، وارتباط الأحكام الترتيبية التي تم إدراجها صلب القانون ارتباطا وثيقا بفحوى مشروع القانون من جهة أخرى، فإنّ ذلك لا ينفي أن الهيئة تقر ضمنيا بأن مجال القانون ليس محددا بصورة نهائية وصارمة وأنه مجال قابل للتوسع وفقا للشروط التي بينتها في قرارها مما يشكل، حسب تقديرنا، تطورا نسبيا أو تدقيقا لفقه قضاء الهيئة مقارنة مع موقفها السابق في قرارها المتعلق بمشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.

وتبقى مسألة مجال القانون من المسائل المعقدة التي يتداخل فيها الجانب التقني والفني بالجوانب السياسية وحتى الإيديولوجية[1]. غير أن الحرص على تمكين المشرع من السيطرة على مجال تدخله يجب أن يقترن كذلك بحرص هذا الأخير على جودة النصوص التشريعية ومقروئيتها، وعلى عدم تعطيل عمل السلطة التنفيذية حتى لا يتحول التحكم في مجال سن القواعد القانونية بصورة أصلية ومبدئية إلى وسيلة لتحكمية المشرع وتعطيله للعمل الحكومي. فالنظر في مشاريع القوانين يجب أن يتم في آجال معقولة حتى تتمكن الحكومة من تنفيذ البرامج التي على أساسها تحصلت على ثقة البرلمان.

وإضافة إلى إشكالية مجال القانون في دستور 27 جانفي 2014 التي قد يكون للمحكمة الدستورية القول الفصل بشأنها، فإنّ دراسة الوظيفة التشريعية لمجلس نواب الشعب تفترض أيضا تناول مسألة أصناف القوانين إذ يمكن القول اليوم بأن الدستور التونسي، ومثلما كان الأمر في ظل الدستور السابق لسنة 1959 [2]، يتضمن سلما للقوانين مواز لهرم القواعد القانونية [3] Une échelle des lois.

تصدير الفضلات من الحديد وبعملية تصدير ظرفية إلى موفى سنة 2017، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39، مؤرخ في 16 ماي 2017، الصفحة 1558.

(1) حول مجال القانون في الدستور الجديد انظر ياسين الميلادي، « مجال القانون على ضوء دستور 27 جانفي 2014»، مذكرة للإحراز على شهادة ماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق بصفاقس، 2019.

(2) A propos de la hiérarchie des lois dans la Constitution de 1959, voir notament, Faouzi HATTAY, « La hiérarchie des lois dans la Constitution tunisienne », Mémoire pour l'obtention du mastère de recherche en droit public, Faculté de droit de Sfax, 2008-2009.

(3) Il convient de souligner que l'idée de la hiérarchie des lois existait avant la naissance de la théorie de la hiérarchie des normes juridiques. Selon certains

2 – تنوع أصناف القوانين في دستور 27 جانفي 2014

قد يبدو من المفارقات أن يقع تكريس جملة من الأحكام صلب الدستور الجديد والتي تكرّس، على الأقل ظاهريا، تراجع الدور التشريعي للبرلمان وتحديدا لمجلس نوّاب الشعب والحال أنّ تونس اختارت الاتّجاه نحو تكريس نظام ذو توجّهات برلمانية في محاولة للقطع مع النظام الرئاسي الذي وقع الاختيار عليه من قبل واضعي دستور 1959 والذي اعتبر مدخلا لهيمنه رئيس الجمهورية على باقي السلط بفعل انحرافات الممارسة السياسية وطبيعة المنظومة الحزبية.

والنظام البرلماني، رغم أنّه ليس بنظام هيمنة البرلمان، إلاّ أنّه رغم ذلك يسند مكانة هامّة ومركزيّة للبرلمان صلب أجهزة الدولة فهو الممارس للوظيفة التشريعيّة ومنه تنبع الحكومة التي لا يمكنها ممارسة صلاحيّاتها وتنفيذ برنامجها إلا بعد الحصول على ثقته والتي تكون من نتائجها تحملها للمسؤوليّة السياسيّة أمامه عن تنفيذ تلك السياسة[1].

وإضافة إلى الاتجاه نحو تحديد مجال القانون الذي تعرضنا له سلفا، نلاحظ تراجعا لدور البرلمان في بعض المجالات الأخرى. فعلى مستوى المبادرة التشريعيّة وبالعودة إلى أحكام الفصل 28 من دستور 1 جوان 1959، نلاحظ أنّه كان ينصّ، في فقرة أولى، على ما يلي: ... « **ولرئيس الجمهوريّة ولأعضاء مجلس النواب على السواء حقّ عرض مشاريع القوانين.**

ولمشاريع رئيس الجمهوريّة أولويّة النظر».

« Aristote fut le premier à distinguer clairement entre d'une part, la loi première qui fonde et organise la société : la Constitution, et d'autre part les lois subordonnées. », Marie Anne COHENDET, « Droit constitutionnel », deuxième édition, Paris, Montchrestien, 2000, page 67. En outre, Duguit a souligné, dans son traité de droit constitutionnel, qu'en France et depuis le XVI ème siècle, il convient de distinguer entre les lois du Royaume et les lois du Roi. «Le Roi législateur ordinaire ne peut modifier ou abroger ces règles. » L. Duguit, « Traité de droit constitutionnel », Tome III, La théorie générale de l'Etat, troisième édition, 1930, page 691.

(1) حول النظام البرلماني بصورة عامة انظر خاصة الأزهر بوعوني، « الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، الصفحة 46 وما يليها وفي الفقه الفرنسي :
Pierre Pactet, « Institutions politiques et droit constitutionnel », Paris, Colin, 2001, page 145 et s.

وقد كان الدستور السابق يمنح لرئيس الجمهوريّة حق اقتراح مشاريع قوانين، بل إنّه ذهب إلى أبعد من ذلك بأن أقرّ أنّ مشاريع القوانين التي تصدر عن رئيس الجمهوريّة لها أولويّة النظر، علما بأنّ رئيس الجمهوريّة في النظام الرئاسي الأمريكي لا يتمتّع بحق المبادرة التشريعيّة بصورة مبدئيّة وهو حل يندرج ضمن التوازن السلبي بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.

أمّا دستور 27 جانفي 2014، فإنّه كان مجدّدا في مجال المبادرة التشريعيّة، ولو أنه جاء مكرسا لهيمنة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية، حيث جاء بالفصل 62 من الدستور أنّه « **تمارس المبادرة التشريعيّة بمقترحات قوانين من عشرة نوّاب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة.**

ويختصّ رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين الماليّة.

ولمشاريع القوانين أولويّة النظر».

وقد ميز المؤسسون بين المبادرات التي تأخذ شكل مقترحات قوانين، والتي تكون نابعة من أعضاء مجلس نوّاب الشعب، والمبادرات التي تأخذ شكل مشاريع قوانين والتي تكون نابعة إمّا من رئيس الجمهوريّة أو من رئيس الحكومة.

ويبدو أن هذا التميز لم يرتب عليه المؤسسون دائما نتائج واضحة فحينما يتناول الدستور مثلا مسألة شروط وإجراءات المصادقة على القوانين العادية والأساسيّة، فإنّه لا يميز بين مقترحات ومشاريع القوانين بل يأخذ بمصطلح واحد وهو « مشاريع القوانين»، وهو مصطلح يشمل المقترحات والمشاريع في نفس الوقت[1].

غير أن ذلك لا يعني أن التمييز بين مشاريع ومقترحات القوانين صلب دستور 27 جانفي 2014 ليست له أي آثار قانونية، إذ بالعودة مثلا إلى الفصل 93 فقرة أخيرة من الدستور نلاحظ أنه ينص على أنه « **يتم التداول في كل مشاريع القوانين بمجلس الوزراء.**» أي أنها وحدها مشاريع القوانين النابعة من رئيس الجمهورية

(1) جاء بالفصل 64 من الدستور في فقرته الأولى « يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية وبأغلبية أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية على ألا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس.»

أو رئيس الحكومة خاضعة لإجراء التداول صلب مجلس الوزراء قبل إحالتها إلى مجلس نواب الشعب، وهو ما يمثل خصوصية إجرائية لمشاريع القوانين مقارنة بمقترحات القوانين التي يكون مصدرها النواب والتي لا يتم التداول بشأنها صلب مجلس الوزراء.

وقد برز التجديد خاصة في دستور 2014 على مستوى أصحاب المبادرة التشريعيّة. فإذا كان الدستور السابق يمنح لكل عضو بمجلس الأمّة (ثمّ مجلس النواب) حق المبادرة التشريعيّة وكذلك أسندها إلى رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، فإن الدستور الجديد أسند حق المبادرة التشريعيّة لثلاث جهات: اثنتان تمثلان السلطة التنفيذيّة وهما رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة، وثالثة تمثل السلطة التشريعيّة وهي 10 نواب على الأقل في مجلس نواب الشعب.

ورغم أن اشتراط أن يكون مقترح القانون نابعا من عشرة نوّاب على الأقل يندرج ربما ضمن عقلنة المبادرات التشريعيّة والحيلولة دون تعدّدها بصورة عشوائيّة، غير أنّ هذا الشرط قد يبدو للبعض تضييقيّا وغير متلائم مع الاتّجاه نحو تدعيم صلاحيّات البرلمان في أغلب الأنظمة الديمقراطية. فضلا على أن الفصل 63 من الدستور يضيق من مجال مقبولية مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من النواب حيث نص على أن « **مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من قبل النواب لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية**».

كما أنّ تضييق حق المبادرة بالنسبة للنواب قد يتعارض مع حق المعارضة، وخاصّة الأقلية، وواجبها في النهوض بمهامها صلب المجلس النيابي والإسهام النشيط والبناء في العمل النيابي، وهي حقوق وواجبات تمّ إقرارها دستوريّا بالفصل 60.

فكيف يمكن للمعارضة أن تقوم بهذا الدور وأن تلتزم بهذا الواجب إذا كانت محرومة من حق ممارسة المبادرة التشريعيّة من خلال تقديم مقترحات قوانين؟ وهل أنّ إسناد حق المبادرة لرئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة من جهة، وعشرة نوّاب على الأقل من جهة أخرى، يمثل عنصرا من عناصر التوازن صلب النظام السياسي التونسي أم أن العكس هو الصحيح؟

وإذا كان الدستور الجديد مجددا إلى حد ما في مستوى المبادرة التشريعية فإنه لا يبدو كذلك، على الأقل شكليا، فيما يتعلق بأصناف القوانين إذ يمكن التعرّض إلى الصنفين الأساسين من أصناف القوانين وهما القوانين العاديّة و القوانين الأساسيّة قبل التساؤل عن مدى وجاهة اعتبار القوانين الاستفتائية صنفا مستقلا بذاته باعتبار أن النقاش يبقى قائما حول مدى اعتبارها صنفا مستقلا من أصناف القوانين أم مجرد إجراء للمصادقة على القانون.

وسوف لن نتعرض إلى القوانين الدستورية باعتبارها لا تندرج ضمن ممارسة مجلس نواب الشعب لوظيفته التشريعية، بل يمارس الاختصاص في إطارها بوصفه سلطة تأسيسية فرعية[1]، أي سلطة مكلفة بتعديل الدستور.

غير أنه لابد من الإشارة إلى أن صنف القوانين الدستورية يطرح بدوره إشكالا وقد كان محل جدل بين الفقهاء، فهنالك من يرى بأنه ليست هنالك فائدة من تكريس صنف قانوني مستقل يسمى القوانين الدستورية[2]، في حين يرى جانب آخر من الفقهاء بأنه لا بد من التمييز بين الدستور والقوانين الدستورية باعتبار الاختلاف في الجهة الواضعة للنص، ففي حين تضع سلطة تأسيسية أصلية الدستور، فإنّ القوانين الدستورية تكون نابعة ومعبرة عن إرادة سلطة تأسيسية فرعية وهي السلطة المكلفة، من قبل السلطة الأصلية، بتعديل الدستور.[3]

(1) يراجع بخصوص القوانين المعدلة للدستور الباب الباب الثامن من دستور 27 جانفي 2014 تحت عنوان تعديل الدستور وهو يتضمن الفصلان 143 و 144.

(2) Selon ESMEIN, la Constitution est « une loi qui, au fond, est de la même nature que les autres », cité par Francis Delpéré, « Droit constitutionnel », édition Ferdinand LARCIER, deuxième édition, Bruxelles, 1987, page 70. Alors que pour VIGNY, « La Constitution est une loi qui s'appelle ainsi. », VIGNY (P), Droit constitutionnel, principes et droit positif », Bruxelles, Braylant, 1952, page 168.

(3) SIEYES fut le premier à en établir cette théorie en distinguant entre le pouvoir constituant d'une part et le pouvoir constitué d'autre part. La Constitution est la manifestation du pouvoir constituant originaire, alors que la loi de révision de la Constitution est l'expression du pouvoir constituant dérivé qui trouve sa légitimité dans une Constitution nécessairement en vigueur. Cette distinction est indispensable parce qu'elle met en évidence la différence fondamentale entre l'établissement d'une nouvelle Constitution et sa révision. La même idée était reprise par C. SCHMITT en considérant que la Constitution, au sens positif, naît d'un acte du pouvoir constituant, et que « les lois constitutionnelles n'ont de validité que sur le fondement de la Constitution et présupposent une Constitution. », Carl SCHMITT, « Théorie de la Constitution », Paris, PUF, pages 152-153. De sa part, CARRE DE MALBERG avait soutenu que « la séparation organique des deux pouvoirs consti-

أ ـ القوانين العاديّة: Les lois ordinaires

عدد الفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014 في فقرته الأولى مجال تدخل المشرع بواسطة قوانين عادية. وقد ورد صلب هذا الفصل تقسيما داخليا للمواد التي تتخذ النصوص بشأنها شكل قوانين عادية، والتي يمكن وصفها بأنها مواد تشريعية بحتة، والمواد التي تضبط مبادئها الأساسيّة القوانين العاديّة. ومقارنة مع الدستور السابق، نلاحظ توجها نحو التوسع في مجالات القانون العادي. وقد جاء بالفصل 65 ما يلي :

« تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة ب :

إحداث أصناف المؤسسات والمنشآت العمومية والإجراءات المنظمة للتفويت فيها،

الجنسية،

الالتزامات المدنية والتجارية،

الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم،

ضبط الجنايات والجنح والعقوبات المنطبقة عليها وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سالبة للحرية،

العفو العام،

ضبط قاعدة الاداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها،

نظام إصدار العملة،

القروض والتعهدات المالية للدولة،

ضبط الوظائف العليا،

التصريح بالمكاسب،

---

tuant et législatif s'impose en vertu d'une nécessité qui provient de l'impossibilité de concilier, dans le même organe, les qualités antinomiques de fondateur de la Constitution et d'autorité fondée par elle. », CARRE DE MALBERG, « La loi expression de la volonté générale », Sirey1931, réedition Economica, 1984, page 220.

الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين،

تنظيم المصادقة على المعاهدات،

قوانين المالية وغلق الميزانية والمصادقة على مخططات التنمية،

أما فيما يتعلق بالمجالات التي يضبط فيها القانون العادي مبادئها الأساسية فهي :

نظام الملكية والحقوق العينية،

التعليم والبحث العلمي،

الثقافة،

الصحة العمومية،

البيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة،

قانون الشغل والضمان الاجتماعي.

ومن حيث إجراءات المصادقة، فإنّ الفصل 64 من دستور 27 جانفي 2014 بسط كثيرا من إجراءات المصادقة على القوانين العادية حيث اقتضى بأنّه « **يصادق مجلس نوّاب الشعب... وبأغلبيّة أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية على ألاّ تقلّ هذه الأغلبيّة عن ثلث أعضاء المجلس**».

إنّ النزول بالأغلبيّة اللازمة للمصادقة على مشاريع القوانين العادية إلى حدّ الثلث أحيانا من أعضاء المجلس، ولئن كان يعكس رغبة في عدم تعطيل عمل السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة خاصّة في ظلّ البطء وقلّة النجاعة وتعقد الإجراءات التشريعيّة، فإنّه يمكن أن يعكس بالمقابل استنقاصا من أهمية القانون وخطورته باعتباره نصا معبرا عن الإرادة العامة. فهل أنّ القانون الذي تمّت المصادقة عليه من قبل ثلث أعضاء المجلس النيابي يمثل فعلا الإرادة العامّة ؟ وهل أنّه يعبّر فعلا عن خيارات صاحب السيادة؟

كما أن النزول بالأغلبيّة الضروريّة للمصادقة على مشاريع القوانين العادية إلى أغلبيّة الأعضاء الحاضرين بالمجلس يمثل مظهرا من مظاهر تراجع فكرة التمثيليّة التي قامت عليها الأنظمة البرلمانيّة. فإذا كان تسريع العمل النيابي ومحاولة التصدّي لرغبة المجالس النيابيّة في التعسّف في ممارسة صلاحيّاتها التشريعيّة

جائزا بل ومشروعا أحيانا، فإنّ ذلك لا يجب أن يكون على حساب تمثيليّة المجالس النيابيّة ودورها في التداول والتعبير بصدق عن محتوى الإرادة العامّة.

إن تعقد الإجراءات التشريعيّة وبطئها لا يبرّران دائما تمرير قوانين لا تحرز على أغلبيّة برلمانيّة مقبولة ومعقولة، لأنّ ذلك قد ينعكس لاحقا على مشروعيّة المجالس النيابيّة، وقد يكون كذلك مدعاة لمقاومة أو لرفض القانون La résistance à la loi باعتبار أنّه لا يمثل سوى إرادة أقليّة صلب المجلس النيابي.

إنّ ردّ الاعتبار للقانون يمر، إضافة إلى اشتراط أن يكون القانون واضحا ومقروءا ومحبوك الصياغة، وهو ما اشترطته الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين في البعض من قراراتها[1]، وأن يكون ذا شحنة قانونيّة واضحة، أن يخضع كذلك إلى إجراءات شكليّة محدّدة ومعقولة لأنّ الديمقراطيّة تقتضي أيضا احترام الشكليّات. وتبدو المصادقة على قانون، ولو كان قانونا عاديا، بأغلبية ثلث الأعضاء الحاضرين فقط، غير متلائمة مع أهمية النصوص التشريعية وخطورتها الاستثنائية خاصة في ظل تنامي ظاهرة العزوف عن حضور جلسات البرلمان، مما قد يفقد القانون جانبا من هيبته و«قدسيته» كتعبير عن الإرادة العامة.

أما بخصوص المواد التي يضبط القانون العادي مبادئها الأساسية فإنّ قراءة منطقية للفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014 تحيلنا إلى الاعتقاد بأن كل ما لا يتعلق بالمبادئ الأساسية يخرج من متعلقات القانون العادي ويصبح من اختصاص السلطة الترتيبية العامة التي يمارسها رئيس الحكومة طبقا للفصل 94 فقرة أولى من الدستور.

وهذا التمييز الذي أقامه المشرع التأسيسي صلب الفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014 بين المواد التشريعية البحتة والمواد التشريعية التي يقتصر فيها المشرع العادي على ضبط المبادئ الأساسية هو نفس التمييز الذي سبق اعتماده بالفصل 34 من دستور 1 جوان 1959، وهو مستلهم من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958.

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد 50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على تصدير الفضلات من الحديد وبعملية تصدير ظرفية إلى موفي سنة 2017، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39، مؤرخ في 16 ماي 2017، الصفحة 1558.

ولقد سبق للفقه الفرنسي أن أشار إلى أن هذا التمييز يطرح العديد من الصعوبات المرتبطة أساسا بتحديد معنى وامتداد مصطلح « المبادئ الأساسية». واعتبر أن المسألة تعود، في نهاية الأمر، إلى فقه القضاء الدستوري والإداري لتحديد مفهوم المبادئ الأساسية الذي جاء به الدستور[1]. ويبدو أن الاتجاه الغالب قضائيا في فرنسا هو تجاهل التمييز الذي جاء به الفصل 34 من الدستور الفرنسي وهي قراءة تندرج ضمن الاتجاه المتزايد نحو رد الاعتبار للسلطة التشريعية.[2]

أما في تونس فقد تساءل الفقه، في ظل الدستور السابق الذي كرس التمييز بين المواد التشريعية البحتة والمواد التي يضبط فيها المشرع أو القانون المبادئ الأساسية، عن الحدود التي يجب أن يقف عندها المشرع عند سنه للقوانين حتى يكون تدخله مقتصرا على ضبط المبادئ الأساسية.

وقد كتب الأستاذ ناجي البكوش ما يلي « **وعلى أية حال، فإن مسالة نزاع الاختصاص بين القانون والترتيب ليست مجرد فرضية نظرية خصوصا وأن الفصل 34 الجديد يترك المجال إلى كثير من التأويل عندما يتحدث عن المبادئ الأساسية. فإلى أي حد يجب على المشرع أن يتوقف عند سن القانون حتى يقتصر عمله على ضبط المبادئ الأساسية ولا يتدخل بالتالي في مجال التراتيب؟** »[3].

غير أننا نرى أنه لابد من إعادة النظر في طريقة فهمنا للتقسيم الوارد صلب الدستور بين المواد التشريعية البحتة والمواد التي يكتفي فيها القانون بضبط المبادئ الأساسية، ذلك أن الفقه وفقه القضاء الفرنسيان ما فتئا يؤكدان أن هذا التقسيم ليس بالصرامة الكافية وأنه من المتجه الإقرار بوحدة المواد الواردة بالفصل 34 من الدستور الفرنسي[4] الذي استلهمت منه السلطة التأسيسية في

(1) Francois LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », RDP, 1981, page 225.

(2) Francois Vincent, « De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 », l'actualité juridique – droit administratif, Tome 21, 1965, page 567.

(3) ناجي البكوش، « مجال القانون على ضوء تعديل الدستور المؤرخ في 27 اكتوبر 1997»، مجلة دراسات قانونية عدد 6، الصفحة 18.

(4) Voir sur l'unité de l'article 34 de la constitution française Raymond Janot, « l'origine des articles 34 et 37 », in Le domaine de la loi et du règlement, deuxième édition, 1981, page 61 et suivantes.

تونس سواء سنة 1959 أو في ظل دستور 2014 التمييز بين المواد التشريعية البحتة والمواد التي يكتفي فيها المشرع بضبط المبادئ الأساسية[1].

كما أن الممارسة السابقة في ظل دستور1959 أثبتت أن الحكومة والبرلمان لم يرتبا نتائج عملية وواضحة عن التمييز بين المواد التشريعية البحتة، والمواد التي يضبط القانون في إطارها المبادئ الأساسية.

وقد كتب الأستاذ **زهير المظفر** في هذا الإطار أن الحكومة عرضت على مجلس النواب « مشاريع قوانين لا تتوقف عند حد ضبط المبادئ العامة، بل تتجاوز ذلك لضبط القواعد وتحديد التفاصيل.»[2]

كما اعتبر الأستاذ **إبراهيم البر تاجي** أنه « في البداية لابد من الإشارة من جديد إلى أن التمييز المعتمد بين جزئي الفصل 34 غير معمول به في الواقع، فلا يمكن تبعا لذلك الإقرار بأن هذا الفصل أوجد مواد تشريعية ينظمها القانون بصفة كاملة ومواد نصف تشريعية يكتفي القانون بضبط مبادئها الأساسية.»[3]

وقد أشار البعض مثلا إلى قانون 28 جويلية 1989 المتعلق بالتعليم العالي والبحث العلمي، والذي تم سنه طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 35 من

---

(1) Selon le professeur Loic Philip, « en pratique, l'article 34 doit être lu comme si toutes les matières étaient sur le même plan. Dans tous les cas, la loi fixe les principes essentiels et le règlement, les modalités d'application. L'article 34 ne fait que constitutionnaliser la pratique de la loi cadre : la loi doit poser les grands principes, fixer les lignes directrices, mais ne pas entrer dans les détails.
Mais alors, comment s'explique cette erreur de rédaction ? S'agit-il d'une simple redondance ou y avait-il à l'origine une volonté d'introduire une distinction entre des matières essentielles et d'autres simplement importantes ? il est difficile de savoir car la distinction a été introduite par le gouvernement et n'a pas été discutée au Comité consultatif constitutionnel. Mais M. Jannot nous a fourni sur ce point des explications qui plaident en faveur de la thèse de l'unité de l'article 34. », Loic Philip, « les lacunes et les imperfections des articles 34 et 37 le problème de leur réforme », in Le domaine de la loi et du règlement, deuxième édition, 1981, page231.

(2) زهير المظفر، « مجلس النواب بتونس- التجربة البرلمانية (1959-1986)» ، مركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1989، الصفحة 169.

(3) ابراهيم البرتاجي « الجديد في السلطة الترتيبية بعد تنقيح الدستور في 27 اكتوبر 1997»، دراسات في القانون الدستوري، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية، تونس، 1999، الصفحة 100.

دستور 1959. فهذا القانون يحدد بالتفصيل تركيبة وتنظيم واختصاصات الجامعات ومؤسسات التعليم العالي متجاوزا إلى حد كبير مجرد ضبط المبادئ الأساسية وهو ما يقيم الدليل على صعوبة وضع حد فاصل وواضح بين ما يدخل ضمن المبادئ الأساسية التي تعود صياغتها للمشرع دون سواه وما يندرج ضمن اختصاص السلطة الترتيبية العامة باعتبار خروجه عن مفهوم المبادئ الأساسية[1].

كما سبق للمجلس الدستوري التونسي أن أكد، في رأي صادر بخصوص مشروع قانون يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 50 لسنة 2001 المؤرخ في 3 ماي 2001 المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية، أنه « يسوغ للمشرع، في إطار ضبطه للمبادئ العامة للحقوق العينية، أن يسن قواعد تتعلق سواء بإنشاء هذا الحق العيني الخاص أو بشروط ممارسته وحدود الضمانات التي يوفرها.»[2]

كما اعتبر المجلس الدستوري في رأي آخر أنه « يعود إلى المشرع، في إطار ضبطه للمبادئ الأساسية للصحة كما جاء ذلك في الفصل 34 من الدستور، إقرار الآليات المنظمة للحق في الصحة».[3]

وبذلك يبدو أن المجلس الدستوري التونسي يكرس قراءة واسعة لمفهوم المبادئ الأساسية الذي تم تكريسه صلب الدستور السابق ولا يجد حرجا في تمكين المشرع من التوسع في ممارسة صلاحياته التشريعية.

أما بالنسبة للممارسة البرلمانية في ظل دستور 27 جانفي 2014، فإنه بالعودة إلى بعض القوانين التي تم سنها من قبل مجلس نواب الشعب في المجالات المندرجة ضمن القائمة التي يضبط المشرع بشأنها المبادئ الأساسية، نلاحظ صعوبة الفصل بين المبادئ الأساسية والقواعد التفصيلية.

---

(1) ياسين الميلادي، « مجال القانون على ضوء دستور 27 جانفي 2014»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بصفاقس، 2018-2019، الصفحة 46.

(2) المجلس الدستوري الرأي عدد 10-2006 بخصوص مشروع قانون يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 50 لسنة 2001 المؤرخ في 3 ماي 2001 المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 48 بتاريخ 26 جوان 2006، الصفحة 2064.

(3) المجلس الدستوري الرأي عدد 04-2008 بخصوص مشروع قانون يتعلق بإتمام القانون عدد 55 لسنة 1973 المؤرخ في 3 اوت 1973 والمتعلق بتنظيم المهن الصيدلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 40 الصادر في 16 ماي 2008، الصفحة 1840.

ففي علاقة بنظام الملكية، تم سن القانون عدد 53 لسنة 2016 مؤرخ في 11 جويلية 2016 يتعلق بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية وكذلك القانون عدد 11 لسنة 2015 المؤرخ في 27 افريل 2015 يتعلق بتسوية وضعية المباني المنجزة والمخالفة لرخص البناء، وما يلاحظ هو أن المشرع لم يكتف دائما بضبط المبادئ الأساسية، بل تجاوز ذلك، في عدة نقاط، إلى مسائل تفصيلية قد تخرج عن مجال القانون تطبيقا لأحكام الفصل 65 من الدستور الذي ينص على تدخل المشرع لوضع المبادئ الأساسية دون سواها .

كما تدخل المشرع في مجال جديد لضبط المبادئ الأساسية وهو مجال الطاقة، وذلك عن طريق سن القانون عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ماي 2015 يتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة. ويبدو أن هذا القانون، الذي عرض على الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين للنظر في مدى دستوريته[1]، لم يكتف بضبط المبادئ الأساسية في مجال اهتمامه، بل تجاوز ذلك إلى مسائل تفصيلية تبدو متجاوزة لمجرد ضبط المبادئ الأساسية.

ومقارنة مع الدستور السابق، نلاحظ أن واضعي دستور 27 جانفي 2014 لم يقتصروا على تكريس مجالات يكتفي المشرع بضبط المبادئ الأساسية بشأنها، مثلما كان الأمر في دستور 1959، وإنما قاموا بتوسيع تلك المجالات.

فإضافة إلى المجالات التي تم ذكرها صلب دستور 1959، وهي نظام الملكية والحقوق العينية والتعليم والصحة العمومية وقانون الشغل والضمان الاجتماعي، أضاف الفصل 65 من دستور 2014 إلى هذه القائمة البحث العلمي والثقافة والبيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة.

ورغم أهمية المجالات التي أصبح القانون العادي يقتصر على ضبط مبادئها الأساسية، إلا أننا لا نجد معيارا واضحا لتصنيفها ضمن هذا الإطار.

---

(1) الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 6 لسنة 2014 المؤرخ في 8 أكتوبر 2014 المتعلق بمشروع قانون يتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 83 الصادر في 14 أكتوبر 2014، الصفحة 2817. وكذلك القرار عدد 1-2015 بتاريخ 27 افريل 2015 بخصوص مشروع القانون المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة(صيغة معدلة)، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 38 بتاريخ 12 ماي 2015، الصفحة 1235.

وقد يكون هاجس السلطة التأسيسية الأصلية هو إضفاء نوع من المرونة في وضع النصوص القانونية المؤطرة لهذه المواد من خلال تمكين السلطة الترتيبية العامة من هامش معقول للتدخل وسن القواعد التفصيلية بصورة أصلية.

كما اعتمد المشرع الدستوري نفس الخيار تقريبا فيما يتعلق بصنف القوانين الأساسية، حيث تم إثراء القائمة المتعلقة بها بجملة من المجالات الجديدة، والتي لم يكن منصوصا عليها صلب الدستور السابق لسنة 1959، مع الإقرار بجملة من الخصوصيات الإجرائية المتعلقة بالمصادقة على مشاريع القوانين الأساسية التي تمتاز بمجالات تدخلها وإجراءات سنها وكذلك بمكانتها صلب المنظومة القانونية، رغم الاختلافات التي تميز النقاش الفقهي حول القيمة القانونية للقوانين الأساسية ومرتبتها صلب هرم القواعد القانونية، وهو اختلاف عمل المجلس الدستوري السابق على حسمه من خلال الإقرار بعلوية القوانين الأساسية على القوانين العادية.

ب ـ القوانين الأساسيّة: Les lois organiques

تعتبر القوانين الأساسيّة امتدادا طبيعيّا للأحكام والقواعد الدستوريّة، حتّى أنه يمكن أن نعتبر بأنّ القوانين الأساسيّة تكمل الدستور بدون الإقرار لها بقيمة دستورية باعتبار أنها وحدها القواعد المضمنة صلب الدستور لها قيمة القواعد الدستورية بما في ذلك توطئة الدستور التي تعتبر جزء لا يتجزأ منه.[1]

وتاريخيّا لم تعرف تونس صنف القوانين الأساسيّة إلاّ بموجب تنقيح الدستور القديم في 8 أفريل 1976 فالنص الأصلي لدستور 1 جوان 1959 كان يأخذ بمبدأ وحدة القانون. غير أنّ المشرّع عمد رغم ذلك، وفي ظل الدستور السابق قبل تعديله سنة 1976 وإدراج صنف القوانين الأساسية، إلى تكييف بعض القوانين بكونها قوانين أساسيّة مثل القانون الأساسي للميزانيّة لسنة 1967 أو القانون الأساسي للبلديّات لسنة 1975. وقد ارتبط ذلك خاصة بأهمية مجال تدخل تلك القوانين وخاصة القانون الأساسي للميزانية الذي يعتبر بمثابة الدستور المالي للدولة. غير أن ذلك لم يكن مقترنا بخضوعها لنظام قانوني متميز عن باقي النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان.

---

(1) بالنسبة للتوطئة جاء بالفصل 145 من الدستور ما يلي « توطئة الدستور جزء لا يتجزأ منه.»

ويمكن القول بأن تكريس صنف القوانين الأساسية في تونس كان اقتداء بالتجربة الفرنسية في ظل دستور الجمهورية الخامسة حيث اعتبر الفقه الفرنسي أن تسمية القانون الأساسي، ولئن وجدت قبل دستور 1958، إلا أن هذا الصنف من القوانين لم يأخذ بعده ومعناه الحقيقي إلا في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية[1]. وقد تم تبرير تكريس هذا الصنف الجديد من القوانين في فرنسا بصعوبة تضمين الدستور جميع الأحكام والقواعد المتعلقة بتنظيم السلط العمومية، وبالرغبة في عقلنة سلطة البرلمان في المجال التشريعي.[2]

وتقليديّا يعرف القانون الأساسي في تونس من خلال مجال تدخله وإجراءات سنّه. غير أن المجلس الدستوري التونسي أضاف، قبل حلّه سنة 2011، عنصرا آخرا لتمييز القوانين الأساسيّة يتعلق بقيمتها القانونيّة حيث اعتبر المجلس أن القوانين الأساسيّة أعلى مرتبة من القوانين العادية في هرم القواعد القانونيّة[3] وبذلك فإنّه حسم جدلا فقهيّا حول القيمة القانونيّة للقوانين الأساسيّة[4]. وقد جاء في رأي المجلس الدستوري ما يلي :

(1) Selon Louis Favoreu, dans un préface pour l'ouvrage de Jean Christophe CAR, « Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958 », « La loi organique est une création- une de plus- de la Constitution de 1958. Si, en effet, la notion et le terme existaient avant la V ème république, ce n'est que sous celle-ci qu'elle a pris sa pleine dimension et sa véritable signification. », Jean Christophe CAR, « Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958 », Collection droit public positif, ECONOMICA, Presses universitaires d'aix-Marseille, 199, page. 5.

(2) Dans son discours du 27 aout 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d' Etat appelée à délibérer sur le projet de la Constitution du 4 octobre 1958, le garde des sceaux, Michel Debré, avait souligné qu' « une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, en tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'Etat, la magistrature, feront l'objet, notamment, de lois organiques. » Michel Debré, RFSP, 1959, page 14.

(3) رأي المجلس الدستوري عدد 71-2005 يتعلق ببعض أحكام مشروع قانون المالية لسنة 2006 الرائد الرسمي عدد 101 الصادر في 20 ديسمبر 2005..

(4) Voir Mootez Gargouri, « Observations sous extraites de l'avis du conseil constitutionnel tunisien n° 71-2005 (à propos du droit d'accessibilité à la justice

« وحيث ولئن تستوعب هذه الصيغة المصالح المركزية للجباية بوصفها طرفا بالنظر خاصة إلى وحدة الإدارة الجبائية وبقطع النظر عن التنظيم الهيكلي، فإن قصر القيام بالتعقيب لدى المحكمة الإدارية على المصالح المركزية للجباية ضمن الفصل 69 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية والحال أنها صدرت بموجب قانون عادي، لا يتوافق مع الفصل 70 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الإدارية،

وحيث، ودون الخوض في احتمال إقصاء الأطراف الآخرين المطالبين بالضريبة حسب منطوق الفصل 69 المذكور والمضمن بالفصل 54 من مشروع قانون المالية وما قد يمثله ذلك في تلك الحالة من عدم مراعاة لحق التقاضي، فإنه ولئن يسوغ للمشرع أن يحيل ضمن قانون عادي إلى أحكام واردة بقانون أساسي أو التذكير بهذه الأحكام، فإن ذلك يجب أن يبقى في حدود منطوق الأحكام الواردة بالقانون الأساسي دونما إضافة أو حذف أو تغيير.»[1]

وواضح من خلال هذه الحيثيات أن المجلس الدستوري التونسي السابق كان، **من جهة أولى**، يقر بأن القوانين الأساسية تمثل قاعدة مرجعية في مراقبة دستورية مشاريع القوانين خاصة وأن الدستور السابق كان يحيل مثلا صراحة إلى القانون الأساسي للميزانية فيما يتعلق بالمصادقة على مشاريق قوانين المالية وختمها[2]، كما أنه يقر، **من جهة أخرى**، أن القوانين العادية لا يجب أن تخالف القوانين الأساسية وهو ما يستنتج منه علوية القوانين الأساسية على القوانين العادية[3].

et de la hiérarchie loi organique- loi ordinaire », Revue tunisienne de fiscalité, n° 6, 2007, page 59 et s.

(1) المجلس الدستوري الرأي عدد 71-2005 بخصوص بعض أحكام مشروع قانون المالية لسنة 2006، الرائد الرسمي عدد 101 المؤرخ في 20 ديسمبر 2005 الصفحة 4043.

(2) كان الفصل 28 من دستور 1 جوان 1959 ينص على أنه « يصادق مجلس النواب ومجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية وختمها طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.»

(3) Raisonnant sur le cas français, un auteur a pu écrire que « les lois ordinaires doivent respecter les lois organiques. En effet, une loi ordinaire contraire à une disposition d'une loi organique viole la Constitution, en ce qu'elle empiète sur le domaine de compétence réservé à la loi organique par la Constitution. En revanche, la présence de dispositions législatives ordinaires dans une loi organique n'entache pas cette loi d'inconstitutionnalité, le Conseil se bornant à déclasser les dispositions en cause », Bertrand Mathieu, « La loi », collection connaissance du droit, Dalloz, 2004, page .65-66.

وتماشيا مع هذا التوجه، يبدو أنه كلما تضمن مشروع قانون أحكاما لها علاقة بمجالات تدخل القوانين الأساسية، كان من الوجيه المصادقة عليه وفقا لإجراءات المصادقة على القانون الأساسي، لأن خلاف ذلك قد يمثل خرقا لأحكام الدستور التي تقر بخصوصية القوانين الأساسية ومكانتها المتميزة صلب هرم القواعد القانونية[1].

أمّا بالنسبة لدستور 27 جانفي 2014، فإن تناول صنف القوانين الأساسية يفترض التعرض إلى ثلاث نقاط جوهرية تتعلق بمجال القوانين الأساسية **أولا**، وبالخصوصيات الإجرائية المرتبطة بالمصادقة عليها **ثانيا**، **وأخيرا** بمسألة القيمة القانونية لهذا الصنف من القوانين صلب هرم القواعد القانونية وصلب سلم القوانين.

ففيما يتعلق أولا بمجال القانون الأساسي نلاحظ أن دستور27 جانفي 2014 وسّع من مجالات تدخل القوانين الأساسيّة إذ عدد الفصل 65 من الدستور ما لا يقل عن خمسة عشر مجالا تدخل للقوانين الأساسية وجاء فيه « **تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية :**

الموافقة على المعاهدات،

تنظيم العدالة والقضاء،

تنظيم الإعلام والصحافة والنشر،

تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها،

تنظيم الجيش الوطني،

تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة،

(1) Le Professeur Zouhair M'daffar a ainsi écrit que … « Les Constitutions fixent généralement les domaines de chaque catégorie de loi et les procédures spécifiques à leur élaboration. C'est le cas de l Constitution tunisienne qui, depuis la révision du 8 avril 1976, a distingué entre les lois organiques et les lois ordinaires, en énumérant les domaines d'intervention du premier et en soumettant leur élaboration à une procédure spécifique. D'où la supériorité de ces lois par rapport aux lois ordinaires. Tenant compte de cette classification, le Conseil constitutionnel a toujours veillé à s'assurer qu'un projet de loi ordinaire ne soit pas pris à la place d'un projet de loi organique et inversement. » Zouhair M'daffar, « Le conseil constitutionnel tunisien », CREA, 1998, page. 124.

القانون الانتخابي،

التمديد في مدة مجلس نواب الشعب وفق أحكام الفصل 56،

التمديد في المدة الرئاسية وفق أحكام الفصل 75،

الحريات وحقوق الإنسان،

الأحوال الشخصية،

الواجبات الأساسية للمواطنة،

السلطة المحلية،

تنظيم الهيئات الدستورية،

القانون الأساسي للميزانية.»

كما أن المشرع الدستوري لسنة 2014 كان مجددا فيما يتعلق بكيفية تعداد المجالات الراجعة لاختصاص المشرع الأساسي، فإذا كان دستور 1 جوان 1959 قد أحال إلى جملة من الفصول التي تتضمن مجالات يرجع الاختصاص التشريعي بشأنها إلى المشرع الأساسي وذلك صلب الفصل 28 من الدستور، فإن دستور 27 جانفي 2014 اعتمد مقاربة مختلفة باعتبار أنه قام بتعداد جملة من المسائل أو المواد التي تتخذ النصوص بشأنها شكل قوانين أساسية صلب الفصل 65 من الدستور.

وإذا كان مجال القانون الأساسي محدّدا بالنص الدستوري ومحمي من تدخّل القوانين العاديّة، فإنّ التساؤل الذي يجوز طرحه هو الآتي: هل يمكن للقوانين الأساسيّة أن تتدخّل خارج المجالات المحدّدة لها بالنص الدستوري؟ أي هل يمكن مثلا تنظيم مادّة تندرج بموجب الدستور وتحديدا فصله 65 فقرة أولى ضمن مجال تدخل القوانين العاديّة بواسطة قانون أساسي؟

لقد طرحت هذه الفرضيّة في ظلّ الدستور السابق واعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر**[1] أنّه يمكن للقانون الأساسي أن ينظم مجالا يندرج ضمن القانون العادي، إذ لا تثريب على المشرّع إن أراد أن يوفّر حماية إضافيّة لمجال معيّن، خاصّة وأن الأمر يتعلّق باختصاصات راجعة إليه بموجب الدستور وأنّه لم يتدخل ولم يعتد

(1) عبد الفتاح عمرن « الوجيز في القانون الدستوري، الصفحة 395.

على اختصاص يعود إلى سلطة دستوريّة أخرى. كما أنّه لا يمكن لنا منطقيّا أن نعيب على مجلس النوّاب إتباع إجراء أكثر تعقيدا لسنّ قانون من القوانين. غير أنّ هذا الرّأي يبقى قابلا للنقد للأسباب التالية :

السّبب الأوّل هو أن اعتماد هذا الرّأي قد يفقد التمييز بين القوانين الأساسيّة والقوانين العاديّة فائدتها. فالدستور بتعداده لمجالات تدخل القوانين العادية وتعداده للمواد التي تندرج ضمن مجال اختصاص المشرع الأساسي، لابد أن يكون قد أراد من خلال ذلك التمييز بين القوانين العادية والقوانين الأساسية وإفراد كل صنف بمجال تدخل خاص به وإلا كان تدخله عبثيا.

السبب الثاني هو أنّ هذا الرّأي قد تترتّب عنه نتائج عمليّة يصعب حلّها. فماذا لو أنّ المشرّع تدخل بواسطة قانون أساسي لتنظيم مسألة تندرج، بحكم موضوعها، ضمن مجال تدخل المشرّع العادي، ثمّ ارتأى نفس المشرّع تنقيح ذلك النص أو إلغاءه بقانون عادي فهل يجوز له ذلك أم لا؟

كما نعتقد، وفي علاقة دائما بمجالات تدخل القوانين الأساسية، أنه في ظل عدم دقة التمييز بين مجالات تدخل القانون العادي ومجالات تدخل القانون الأساسي في ظل دستور 2014 وإمكانية التداخل بينهما، خاصة فيما يتعلق بمادة الحقوق والحريات، وكذلك فيما يخص تنظيم العدالة والقضاء والتي تم إدراجها ضمن مجالات تدخل القوانين الأساسية وفي نفس الوقت تم اعتبار الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم من مجالات تدخل القانون العادي، فإنه من المتجه، حسب تقديرنا، أنه كلما تضمن مشروع قانون أحكاما لها ارتباط بمجال من المجالات التي تم اشتراط تنظيمها بقانون أساسي، فإن كامل النص المعروض على المجلس النيابي يجب أن يأخذ شكل قانون أساسي وأن تتم المصادقة عليه وفقا للشروط والإجراءات الدستورية الخاصة بالمصادقة على القوانين الأساسية.

ويبدو أن الممارسة التشريعية ذهبت في هذا الاتجاه باعتبار أن القانون المنظم للمحكمة الدستورية أخذ شكل قانون أساسي، وقد تضمن هذا القانون العديد من الأحكام والإجراءات المتصلة بتنظيم عمل المحكمة، التي يمكن القول بأنها تشكل صنفا من أصناف المحاكم[1].

---

(1) القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة

غير أن الصعوبات المتصلة بتطبيق الفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014 تبقى قائمة وجدية. ففي قرار للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين مؤرخ في 4 سبتمبر 2018 يتعلق بالطعن في دستورية مشروع القانون عدد 30-2018 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات، تمسك الطاعنون بأن مشروع القانون المعروض ورد في شكل قانون عادي في حين أن المواضيع التي ينظمها والأحكام التي يحتويها والمتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء وتنظيم الجمعيات وتلك التي تتعلق بالحريات وحقوق الإنسان والمعطيات الشخصية تدخل في نطاق القوانين الأساسية مع ما يوجبه هذا الصنف من القوانين باعتبار علويته على القوانين العادية من إجراءات خاصة من حيث الأغلبية المطلوبة للتصويت وكذلك الآجال المفروضة بخصوص إيداعها وعرضها على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب. غير أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أكدت في قرارها أنه:

«بخصوص ما أثاره العارضون حول شكل المشروع الماثل ووجوبية عرضه على المجلس الأعلى للقضاء :

حيث خلافا لما أثاره الطاعنون فإن مشروع القانون المعروض لا يقتضي العرض الوجوبي على الجلسة العامة للمجلس الأعلى للقضاء على معنى الفصل 114 من الدستور طالما أنه لا يتعلق في جوهره بالقضاء وإنما بتدعيم شفافية المعاملات الاقتصادية والمالية ولا يقتضي كذلك صدوره في شكل قانون أساسي لعدم تعلقه بتنظيم القضاء ولا بتنظيم الجمعيات باعتبار أن ذلك خاضع لنصوص قانونية خاصة الأمر الذي يتعين معه رد المطاعن المثارة من هذه الناحية.»

وانطلاقا من هذه الحيثية للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، يمكن إبداء الملاحظات التالية :

الملاحظة الأولى هي أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين لم تكن، على ما يبدو، وفية لنص الدستور فيما يتعلق بالعرض الوجوبي على المجلس الأعلى للقضاء. إذ أن الدستور ينص في فصله 114 على أنه يضمن المجلس الأعلى للقضاء حسن سير القضاء واحترام استقلاله.

الدستورية، الرائد الرسمي عدد 98 لسنة 2015 الصادر في 8 ديسمبر 2015، الصفحة 3379.

وتقترح الجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة الإصلاحات، وتبدي الرأي في مقترحات ومشاريع القوانين المتعلقة بالقضاء التي تعرض عليها وجوبا. غير أن الهيئة أضافت شرطا جديدا للعرض على المجلس الأعلى للقضاء وهو **أن يكون مشروع القانون يتعلق في جوهره بالقضاء** وهي إضافة لا تجد أساسها صلب نص الدستور.

الملاحظة الثانية هو أن الهيئة الوقتية اعتبرت أن مشروع القانون المعروض عليها لا يقتضي صدوره في شكل قانون أساسي لعدم تعلقه بتنظيم القضاء ولا بتنظيم الجمعيات، غير أنه لم يكن بإمكان الهيئة أن تجزم بأن مشروع القانون لا يتعلق بمجال الحقوق والحريات الذي يندرج ضمن مجالات تدخل المشرع الأساسي وذلك لسبب بسيط وهو أنه بقراءة الحيثية الموالية للهيئة، نلاحظ أنها تقر صراحة بعلاقة مشروع القانون بالحقوق والحريات وتحديدا بالحق في حماية المعطيات الشخصية.

وقد أكدت الهيئة ما يلي:

« حيث أن ما نص عليه الفصل 10 من مشروع القانون من وجوب تضمين السجل الوطني للمؤسسات كل البيانات المحددة لهوية مختلف الأشخاص الوارد ذكرهم به ورد على قدر واسع من العموم يقتضي مزيد التدقيق حتى لا يتعارض مع الحق في حماية المعطيات الشخصية المحمول ضمانه على الدولة طبق الفصل 24 من الدستور وحتى يحقق مبدأ التناسب بين مقتضيات النظام العام ووجوب الاضطلاع بهذه الحماية المنصوص عليه بالفصل 49 من الدستور وهو ما يفيد وجاهة الطعن بهذا الخصوص الأمر الذي يتعين معه قبوله من هذه الناحية ورفضه فيما عداه. »

الملاحظة الثالثة هو أنه يصعب منطقيا أن نجزم، مثلما أكدت على ذلك الهيئة، بأن مشروع القانون لا يتعلق بتنظيم القضاء وبتنظيم الجمعيات لأن قراءة مشروع القانون وردود الهيئة على المطاعن المقدمة من قبل العارضين تصب جميعها في الاتجاه المعاكس لما ذهبت له في قرارها، وهو ما يؤكد الصعوبات التي تجدها الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين كلما عرضت أمامها مسائل دستورية لها اتصال بتطبيق الفصل 65 من الدستور وذلك بسبب صياغته الغامضة.

أما على المستوى الإجرائي، فقد كرس الدستور بعض الخصوصيات الإجرائية المتعلقة بالمصادقة على القوانين الأساسية حيث اقتضى أنّه « **يصادق مجلس نوّاب الشعب على مشاريع القوانين الأساسيّة بالأغلبيّة المطلقة لأعضائه**». كما اشترط صلب الفصل 64 فقرة ثانية أنّه « **لا يعرض مشروع القانون الأساسي على مداولة الجلسة العامّة لمجلس نوّاب الشعب إلاّ بعد مضي خمسة عشر يوما من إحالته على اللجنة المختصّة**».

وبذلك تم حصر الخصوصيات الإجرائية للمصادقة على القوانين الأساسية انطلاقا من النص الدستوري في الأغلبيّة، وهي الأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نوّاب الشعب وكذلك في المعطى الزمني، إذ أن مشروع القانون الأساسي لا يعرض على مداولة الجلسة العامّة لمجلس نوّاب الشعب إلاّ بعد مضيّ خمسة عشر يوما من إحالته على اللجنة المختصّة.

ومبدئيّا فإنّ المصادقة على مشاريع القوانين الأساسيّة بالأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نوّاب الشعب في مجالات هامّة وخطيرة مثل الحقوق والحريات والأحوال الشخصية والقانون الانتخابي... لا يوفّر لها الحماية الإجرائيّة الكافية خاصّة إذا اعتبرنا بأنّ القوانين الأساسيّة هي بمثابة القواعد المكمّلة للدستور وأنها تمثل امتدادا للقواعد الدستورية.

ونعتقد أنه كان من الأجدر مثلا بالمشرّع الدستوري أن يأخذ بعين الاعتبار أهميّة المجالات التي تنظمها القوانين الأساسيّة وأن يكرّس أغلبيّة معززة للمصادقة عليها.

إنّ هذه الخصوصيّات الإجرائيّة التي تمتاز بها المصادقة على مشاريع القوانين الأساسيّة قد تمثل سببا، إلى جانب تخصيصها بمجال تدخل متميّز، في اعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية إذ لا مبرّر لهذه الخصوصيّات الإجرائيّة والموضوعيّة إذا لم تكن لها انعكاسات ملموسة على النظام القانوني أو الوضعيّة القانونيّة للقوانين الأساسيّة صلب هرم القواعد القانونية.

وقد اعتبرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرارها عدد 1-2018 بتاريخ 23 جانفي 2018 أن تدخل القانون العادي في مجال القانون الأساسي يجعل النص معيبا وغير دستوري حيث جاء في قرارها ما يلي :

«حيث ينص الفصل 34 من الدستور على أن حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون،

وحيث أن مختلف مراحل العملية الانتخابية الواردة في الفصل 34 أعلاه مترابطة ولا يمكن الفصل بينها،

وحيث ينص الفصل 65 من الدستور على أن يتخذ القانون الانتخابي شكل قانون أساسي،

وحيث أن إسناد عطلة استثنائية للمترشحين من القطاع العام أو القطاع الخاص يرتبط ارتباطا وثيقا بالترشح وخوض الحملة الانتخابية وهو ما يستوجب تنظيمه بقانون أساسي،....

وحيث أضحى تبعا لذلك مشروع القانون المعروض مشوبا بعدم الدستورية لخرقه مضمون توطئة الدستور وفصليه 21 و65 .»[1]

فإذا كانت الهيئة تعتبر أنه لا يمكن للقوانين العادية أن تتدخل في مجال القانون الأساسي، فإنه يمكن أن نستشف من ذلك، ضمنيا على الأقل، الإقرار بعلوية القوانين الأساسية على القوانين العادية في هرم القواعد القانونية. وهو نفس التوجه الذي سبق للمجلس الدستوري التونسي أن اعتمده في ظل الدستور السابق حيث اعتبر في وضعيّة مماثلة، باعتبار أنّ دستور 1 جوان 1959 لم يكن يتعرّض إلى القيمة القانونيّة للقوانين الأساسيّة، بأن هذه الأخيرة أعلى مرتبة من القوانين العادية أي أنها توجد في منزلة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي.

غير أن هنالك من الفقهاء من يرى أن العلاقة بين القوانين الأساسية والقوانين العادية لا تحكمها فكرة الهرمية، وإنما تخضع إلى مبدأ الاختصاص. فكلما حصل تعارض في المحتوى بين قواعد مضمنة صلب القانون الأساسي وقواعد مضمنة صلب القانون العادي، فإن الفصل في ذلك التعارض يكون من خلال إعمال مبادئ توزيع الاختصاص صلب الدستور.[2]

(1) فقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 1-2018 بتاريخ 23 جانفي 2018 يتعلق بالطعن في دستورية مشروع القانون عدد 78-2017 بمنح عطلة استثنائية للأعوان العموميين المترشحين للانتخابات الرئاسية والتشريعية والجهوية والبلدية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 8 بتاريخ 26 جانفي 2018 الصفحة 284 وما يليها.

(2) Selon M. LUCHAIRE, « il se peut qu'une des autorités énumérées par la

ونعتقد أن القوانين الأساسية في ظل دستور27 جانفي 2014، وإضافة إلى اعتبارها قاعدة مرجعية في مراقبة دستورية مشاريع القوانين، فإنها تحتل مكانة متميزة تجعلها أعلى مرتبة من القوانين العادية، بدون أن ترتقي إلى قيمة أو إلى مرتبة القواعد الدستورية.

فالقانون الأساسي، بحكم مجال تدخله الخاص وإجراءات سنه المتميزة، يحتل مكانة متميزة صلب هرم القواعد القانونية تجعله في مرتبة أعلى من القوانين العادية، رغم أن الدستور لم ينص صراحة على علوية القوانين الأساسية على القوانين العادية.

هذا فضلا على أنه يمكن القول بأن بعض القوانين الأساسية هي من الأهمية بحيث يمكن اعتبارها « قوانين أساسية ذات أهمية استثنائية» Des super lois organiques مثل القانون الأساسي للميزانية لسنة 1967 الذي لم يتردد المجلس الدستوري السابق وكذلك الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين في اعتباره قاعدة إحالة عند مراقبة دستورية مشاريع القوانين، وخاصة قوانين المالية. وهو القانون الذي تم إلغاؤه وتعويضه بالقانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية[1].

كما أن الفقه الفرنسي لم يتردد في وصف القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 بالدستور المالي للدولة الفرنسية.[2] كما رأى جانب من الفقه

Constitution saisisse le conseil constitutionnel en faisant remarquer qu'une des dispositions de cette loi ordinaire a été prise dans une matière qui relève de la loi organique. A ce moment là, le Conseil constitutionnel pourra dire que cette disposition n'est pas susceptible d'être promulguée, et c'est ainsi que sera sanctionnée, par conséquent cette procédure spéciale. », In Documents pour servir à l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958, débats devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, Vol.III, page.349. La doctrine a ajoutée que « Parce que les lois organiques sont définies par leur procédure et que leur domaine est strictement délimité, il est nécessaire que soit sanctionné tout empiétement du législateur ordinaire dans le domaine de compétence qui lui est réservé. Dés la discussion devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat sur le projet de Constitution, les 27 et 28 aout 1958, le rapport entre loi organique et loi ordinaire a été appréhendé en termes de compétence. », Jean-Christophe CAR, « Les loi organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958 », ouvrage précité, page 502.

(1) الرائد الرسمي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 19 فيفري 2019 الصفحة 484 وما يليها.

(2) Selon Michel Bouvier, Marie-Christine Escalassan et Jean Pierre Lassale dans leurs manuel de Finances publiques, 12 ème édition, *LGDJ*, page30, « le Parlement a réformé à son initiative l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. La chose est d'importance. C'est en effet la

الفرنسي بأن بعض القوانين الأساسية يمكن تصنيفها ضمن صنف خاص من النصوص التشريعية باعتبار أنها نصوص تشريعية ذات قيمة استثنائية أو نصوص فوق تشريعية[1]. إلا أن القوانين الأساسية تبقى في كل الأحوال صنفا من أصناف النصوص التشريعية ولا ترتقي إلى مرتبة النصوص ذات القيمة الدستورية، رغم أهمية المواد التي تنظمها.

ج- «إشكالية» القوانين الاستفتائيّة :

الاستفتاء هو وسيلة تسمح للشعب بالتدخل لقبول نص معروض عليه أو رفضه.[2] ورغم بعض الاحترازات المرتبطة أساسا بمعطيات تاريخية[3]، فإن

---

constitution financière de la France qui s'est trouvée ainsi transformée en profondeur avec la loi organique relative aux lois de finances… ». Voir aussi, Jean Eric Schoettl, « La nouvelle Constitution financière de la France », Les petites affiches, n° 183, septembre 2001, page 20 et s.

(1) Selon Jean Christophe CAR, « le doyen Favoreu a clairement montré que la relation, en France, entre la loi organique et la loi ordinaire était également régie par le principe de compétence. Des conséquences importantes s'attachent à cette démonstration : si les exigences procédurales appliquées au vote des lois organiques ne lui permettent pas de se situer à un rang supérieur dans la hiérarchie des actes par rapport à la loi ordinaire, on ne peut considérer que la loi organique appartienne, au surplus, au bloc de constitutionnalité. Seules feraient exception à l'application de cette théorie pour l'ensemble des lois organiques, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dont on peut penser qu'elles s'inscrivent dans un rapport de hiérarchie par rapport à certaines lois. » , Jean Christophe CAR, ouvrage précité, page 504, n° 876.

(2) عبد الفتاح عمر، « الوجيز في القانون الدستوري»، الصفحة 272.

(3) Selon la doctrine, « Mais si la technique du référendum est connue depuis deux siècles, la plupart des Etats n'en ont aujourd'hui encore qu'une expérience très limitée, parfois même inexistante. Dans l'ensemble, la rareté de la pratique a plutôt nui à l'image du référendum car les appréciations portées sur lui ont été souvent influencées par des précédents fâcheux, mais isolés et que l'on séparait arbitrairement de leur contexte. En France, par exemple, la votation populaire directe a longtemps été considérée comme indissociable des méthodes autoritaires du bonapartisme. De même, en Grande Bretagne, Clément Attlee, leader du parti travailliste, déclarait en 1945 que l'usage fait par Hitler du référendum justifiait la méfiance des Britanniques envers un tel expédient. », Francis HAMON, « Le référendum- étude comparative », deuxième édition, LGDJ, collection systèmes, 2012, page11.

العديد من الدساتير أصبحت تكرس الاستفتاء كوسيلة لتمكين الشعب من ممارسة فعلية لسيادته[1].

ومع ذلك فقد أهمل النص الأصلي لدستور 1 جوان 1959 تقنية الاستفتاء رغم أن المشروع الأولي للدستور الصادر في 30 جانفي 1958 كان يتضمن إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء بخصوص عملية تنقيح الدستور حيث نص الفصل 111 من مشروع الدستور على ما يلي « **لا يكون تنقيح الدستور ماضيا إلا بعد مصادقة الشعب عليه بطريقة الاستفتاء.** »

غير أن التعديلات الدستورية المتلاحقة قامت بإدراج تقنية الاستفتاء ووسعت تدريجيا في مجاله. وأصبح الدستور السابق يتضمن العديد من أنواع الاستفتاء بداية بالاستفتاء الوجوبي المنصوص عليه بالفصل 2 من الدستور، مرورا بالاستفتاء المتعلق بمشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية وكذلك المسائل الهامة المتصلة بالمصلحة العليا للبلاد ووصولا إلى الاستفتاء الدستوري الاختياري المنصوص عليه بالفصلين 76 و77 من الدستور السابق والخاص بتنقيح الدستور.

وفيما يتعلق بالاستفتاء التشريعي فقد كان الفصل 47 من دستور 1 جوان 1959 يكرّس إمكانيّة اللجوء إلى الاستفتاء من قبل رئيس الجمهوريّة دون سواه، في مشاريع القوانين ذات الأهميّة الوطنيّة أو في المسائل الهامّة التي تتّصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور.

والحقيقة أن هذا الفصل، الذي أدرج بموجب تعديل 1976 وتمّ توسيع مجاله بموجب تعديل 27 أكتوبر 1997، كان يضع حدّا موضوعيّا للجوء إلى الاستفتاء من خلال عدم المساس بالدستور. إذ يمكن استفتاء الشعب سواء في مشاريع قوانين أو في مسائل هامّة ولكن بشرط عدم المساس بالدستور لأنّه يمثل الإرادة الأصليّة لصاحب السيادة.

---

(1) Selon Francis HAMON, « Mais les temps ont changé, et le référendum suscite aujourd'hui un regain d'intérêt. Parmi les constitutions du XXème siècle, beaucoup, comme la Constitution française de 1958 ou la Constitution espagnole de 1978, ne se bornent plus à rappeler que le peuple est la source de tous les pouvoirs. Elles lui reconnaissent aussi vocation à exercer sa souveraineté par la « voie du référendum » ou à participer directement aux affaires publiques. », Ouvrage précité, page 11-12.

ويمكن ربط هذا الحد الموضوعي بما كان ينصّ عليه الفصل 3 من دستور 1 جوان 1959، وهو فصل لم تشمله التنقيحات المتلاحقة للدستور السابق، من أنّ « **الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور**». فالاستفتاء التشريعي كان مقيدا صلب الدستور السابق بضرورة احترام الدستور وعدم المساس بإحكامه باعتباره يمثل الإرادة العليا للشعب[1].

أمّا بالنسبة لدستور 27 جانفي 2014، فإنّه كرّس تقنية الاستفتاء التشريعي صلب الفصل 50، وهو أوّل فصول باب السلطة التشريعيّة، وجاء فيه « **يمارس الشعب السلطة التشريعيّة عبر ممثليه بمجلس نوّاب الشعب أو عن طريق الاستفتاء**».

غير أنّه من المفارقات أنّ هذه التقنية تمّ تنظيم ممارستها في المادّة التشريعيّة بالفصل 82 من الدستور الوارد تحت باب السلطة التنفيذيّة، وتحديدا القسم المخصّص لرئيس الجمهوريّة، وتمّ اعتبار الاستفتاء من اختصاصات رئيس الجمهوريّة حيث ورد بهذا الفصل :

« **لرئيس الجمهوريّة استثنائيّا، خلال أجل الردّ أن يقرّر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصيّة والمصادق عليها من قبل مجلس نوّاب الشعب.**

ويعتبر العرض على الاستفتاء تخليا عن حق الردّ».

هذا الفصل الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي بدون أن يطرح نقاشات معمّقة يثير العديد من المشاكل والصعوبات :

فمن جهة أولى نلاحظ أنّ مجالات الاستفتاء التشريعي تتعلق بمسائل كانت خلافيّة أثناء مداولات المجلس الوطني التأسيسي، وهي المعاهدات والحقوق والحريات والأحوال الشخصيّة. وكلّ هذه المجالات حساسة وتتعلق بمجالات القوانين الأساسية. وقد يكون لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء بخصوص

(1) حول الاستفتاء في ظل دستور 1959 اثر تعديل 1997 انظر على وجه الخصوص رافع بن عاشور، « الجديد في مادة الاستفتاء»، دراسات في القانون الدستوري، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، نشر كتابة الدولة للبحث العلمي والتكنولوجيا ومركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية، تونس 1999، الصفحة 61 وما يليها.

هذه المسائل وسيلة لتجاوز إرادة مجلس نواب الشعب، وربما المحكمة الدستورية إن سبق لها النظر في مدى دستورية مشروع القانون.

ومن جهة ثانية فإنّ الفصل 82 لا يتضمّن ما يوازي ما كان ينصّ عليه الفصل 47 من الدستور السابق من أنّه يمكن استفتاء الشعب بدون أن يكون كلّ ذلك مخالفا للدستور. فهذا الحد لتقنية الاستفتاء لم يقع التنصيص عليه بالفصل 82 من الدستور الجديد وكأن اللجوء إلى الاستفتاء يعفي من واجب التقيد بأحكام الدستور.

وبقطع النظر عن هذه الملاحظات فإن النقاش يبقى قائما عن مدى اعتبار القوانين الاستفتائية صنفا قانونيا قائم الذات أم مجرد إجراء للمصادقة على القانون ليس من شأنه في كل الحالات أن يؤدي إلى سن قواعد أو أحكام متعارضة مع النص الدستوري.

ومما يزيد من وجاهة هذا التساؤل هو أنه، على خلاف الفصل 47 من الدستور السابق الذي كان يمكن رئيس الجمهورية من اللجوء مباشرة إلى استفتاء الشعب بخصوص مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية، فإن الدستور الحالي لا يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية للجوء مباشرة إلى الاستفتاء في المجال التشريعي، بل إن ممارسته لهذا الحق مرتبطة بمصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع قانون في المجالات التي تشملها إمكانية العرض على الاستفتاء .

فبالعودة إلى الفصل 82 من الدستور نلاحظ أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى الاستفتاء خلال أجل الرد بخصوص مشاريع قوانين صادق عليها مجلس نواب الشعب. أي أن اللجوء إلى الاستفتاء ليس مباشرا، وإنما تسبقه مصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع القانون الذي من المفترض أن يتخذ شكل قانون أساسي باعتبار أن مجالات العرض على الاستفتاء محددة وهي مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصية.

كما أن المحكمة الدستورية قد تكون قد نظرت في مدى دستورية القانون إن تم الطعن أمامها بعدم الدستورية. وبذلك فإن اللجوء إلى الاستفتاء يبدو وكأنه يندرج ضمن إجراءات المصادقة على القانون وليس صنفا مستقلا ومتميزا من أصناف القوانين.

الفصل الخامس :

الرقابة الدستورية

على الوظيفة التشريعية
في دستور 27 جانفي 2014

يعتبر القضاء الدستوري، حسب أحد كبار رجال القانون الدستوري في فرنسا، عنوانا للدولة الديمقراطيّة الحديثة[1] التي تخضع فيها السلطة التشريعيّة، مثلها مثل باقي السلط في الدولة، إلى الرقابة وتحديدا إلى رقابة مدى دستوريّة القوانين التي تتولّى سنّها.

والحقيقة أنّ خضوع السلطة التشريعيّة للرقابة الدستورية لم يكن بالأمر الهيّن. فإذا كان بعض رجال القانون الإداري يعتبرون بأنّ خضوع الإدارة إلى القانون، من خلال رقابة الشرعيّة، يعتبر بمثابة المعجزة، فإنّ خضوع السلطة التشريعيّة إلى رقابة الدستوريّة يعتبر ثورة في المجال الدستوري وتحوّلا جذريّا طال نظرة « التقديس » التي حملها فلاسفة الأنوار عن القانون واعتبارهم أن « الإرادة العامّة»، ممثلة في إرادة البرلمان، لا تخطئ.

وانطلاقا من هذه المعطيات تغير قلب الرّحى في المنظومة القانونيّة للدولة من النص التشريعي، أي القانون، إلى النص الدستوري، أي الدستور. وعاد الدستور ليحتلّ بصورة طبيعيّة المكانة العليا والسامية صلب المنظومة القانونيّة للدولة. وشيئا فشيئا اكتسحت رقابة دستوريّة القوانين جميع الأنظمة الدستوريّة. وقد اعتبر الأستاذ **جورج فيدال** أنّه:

(1) G. Vedel, « Leçon inaugurale », in Constitution et droit interne, académie internationale de droit constitutionnel, 2001, p. 74.

« Le parlement-législateur est un pouvoir constitué. Il n'exprime la volonté générale que s'il se conforme aux conditions posées par la Constitution. Le juge constitutionnel qui censure une loi au motif qu'elle méconnaît le respect dû à un droit ou à une liberté constitutionnellement définie et garantie se borne à constater que, dans l'édiction de cette loi, le parlement n'a pas valablement pu se prévaloir de sa mission d'exprimer, au nom de la nation, la volonté générale »[1].

وقد تفطن الفقيه النمساوي **هانس كلسن**، صاحب النظريّة الخالصة للقانون La théorie pure du droit التي تقوم على هرمية القواعد القانونيّة، إلى أن إسناد وظيفة مراقبة دستوريّة القوانين إلى البرلمان، أي إلى السلطة الواضعة للقانون، هو من قبيل السذاجة لأنّه لا يمكن أن نتصوّر سياسيّا وقانونيّا أن السلطة الواضعة للقانون سوف تمارس عليه رقابة ناجعة من خلال الإقرارّ بمخالفته للدستور.

فالبرلمان لا يمكن أن يكون في نفس الوقت واضعا للقانون وحاميا للدستورية. لذلك يرى هانس كلسن أن وجود هيئة قضائية لمراقبة دستورية القوانين ليس من تبعات أو من متممات مبدأ علوية الدستور، وإنما من متطلباته الجوهرية. فمبدأ علوية الدستور لا يكون ناجعا إلاّ إذا اقترن بوجود رقابة قضائية على دستورية القوانين. وقد كتب الفقيه النمساوي في هذا الاتّجاه، ومنذ سنة 1928، ما يلي :

« Il n'est pas d'hypothèse de garantie de la régularité où l'on pourrait davantage que dans celle de la garantie de la Constitution être tenté de confier l'annulation des actes irréguliers à l'organe même qui les a faits. Et en aucun cas cette procédure ne serait précisément plus contre-indiquée. Car la seule forme où on y pourrait voir dans une certaine mesure une garantie efficace de la constitutionnalité – déclaration de l'irrégularité par un tiers organe et obligation pour l'organe auteur de l'acte irrégulier de l'annuler – est ici impraticable parce que le Parlement ne peut, par nature, être obligé de façon efficace. Et ce serait une naïveté politique de compter qu'il annulerait une loi votée par lui pour

(1) G. Vedel, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'Homme », Pouvoirs, 1988, pp. 150 et s.

la raison qu'une autre instance l'aurait déclarée inconstitutionnelle.

L'organe législatif se considère dans la réalité comme un créateur libre du droit et non comme un organe d'application du droit, lié par la Constitution, alors qu'il l'est théoriquement, bien que dans une mesure relativement restreinte.

Ce n'est donc pas sur le Parlement lui-même que l'on peut compter pour réaliser sa subordination à la Constitution. C'est un organe différent de lui, indépendant de lui et par conséquent aussi de toute autre autorité étatique qu'il faut charger de l'annulation des actes inconstitutionnels c'est-à-dire une juridiction ou tribunal constitutionnel »[1].

وانطلاقا ممّا كتبه أب نظريّة الهرمية القانونيّة هانس كلسن، نلاحظ أهمية وجود هيئة قضائيّة لمراقبة دستوريّة القوانين باعتبار أن هذا الفقيه يعتبر أن ضمانات الكفاءة والاستقلاليّة والحياد والنزاهة لا يمكن أن تتوفّر إلا في الهيئات القضائيّة. وأنها وحدها الهيئات القضائية مؤهلة لفرض احترام علوية الدستور وضمان علويته.

ورغم أن تكريس رقابة فعلية وناجعة لدستوريّة القوانين كان من مطالب الفقه الدستوري في تونس، فإنّ السلطة السياسيّة وكذلك السلطة المؤسسة التي تولت وضع دستور 1 جوان 1959، لم تريا فائدة من ذلك. فصمت دستور 1 جوان 1959 عن مسألة مراقبة دستورية القوانين، وفشل مشروع إنشاء مجلس دستوري في أوائل السبعينات من القرن الماضي، ورفض القضاء، في مجمله، مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع. وتمّ الاقتصار على « آليّة للنظر في دستوريّة القوانين» من خلال المجلس الدستوري التونسي الذي لم يتمكّن، رغم بعض التحسينات التي شملت تنظيمه الهيكلي والوظيفي، من الانتصاب كسلطة مضادّة حقيقيّة لها القدر الكافي والضروري من الاستقلاليّة الهيكليّة والوظيفيّة والسلطة التقريريّة لفرض رقابة جدية وناجعة على دستوريّة القوانين[2].

---

(1) H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle), RDP, 1928, p. 223, n° 9.

(2) بسام الكراي ولمياء ناجي، « المجلس الدستوري على ضوء تعديل 1 جوان 2002»، مجلة دراسات قانونية عدد 14، 2007 الصفحة 69 وما يليها.

وإثر الثورة، كان مطلب إنشاء محكمة دستوريّة مطلبا ملحّا حتّى أن كل النسخ التي أعدّها المجلس الوطني التأسيسي منذ أوّل نسخة، وهي مشروع مسودة الدستور، إلى آخر نسخة وهي مشروع الدستور (نسخة 1 جوان 2013)، كانت تتضمّن أحكاما خاصّة بالمحكمة الدستوريّة. فمراقبة دستورية القوانين، من خلال هيئة قضائية متخصصة، كانت تبدو مسألة محسومة بالنسبة لواضعي دستور 27 جانفي 2014.

كما أنّ تنظيم عمل المحكمة الدستوريّة، من خلال سن قانون أساسي يتعلّق بالمحكمة الدستورية، شهد تقديم مقترح قانون من النواب ومشروع قانون من الحكومة وهو المشروع الذي تمّت مناقشته والمصادقة عليه من قبل مجلس نوّاب الشعب تحت عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية[1].

غير أن التكريس الدستوري للمحكمة الدستورية وتنظيمها بقانون أساسي لم يمنع المؤسس من إنشاء هيئة وقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين إلى حين إرساء المحكمة الدستورية، وذلك مبدئيا في أجل سنة من تاريخ الانتخابات التشريعية. حيث جاء بالفصل 148 من الدستور تحت باب الأحكام الانتقالية « **يتم في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ الانتخابات التشريعية إرساء المجلس الأعلى للقضاء وفي أجل أقصاه سنة من هذه الانتخابات إرساء المحكمة الدستورية.** »

وسوف نتعرض تباعا إلى مراقبة دستورية القوانين من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، التي تم التنصيص عليها صلب الفصل 148 فقرة سابعة من باب الأحكام الانتقالية للدستور(**الفرع الأول**)، ثم إلى الرقابة من قبل المحكمة الدستورية التي خصها الدستور بالقسم الثاني من باب السلطة القضائية (**الفرع الثاني**).

---

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 98 مؤرخ في 8 ديسمبر 2015 الصفحة 3379 وما يليها.

الفرع الأول :

الرقابة على دستورية القوانين من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين

تمّ إنشاء الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بموجب الأحكام الانتقاليّة للدستور، حيث جاء بالفصل 148 من الدستور ما يلي[1]:

« يحدث المجلس الوطني التأسيسي بقانون أساسي خلال الأشهر الثلاثة التي تلي ختم الدستور، هيئة وقتيّة تختص بمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين وتتكوّن من:

- الرئيس الأول لمحكمة التعقيب رئيسا.

- الرئيس الأوّل للمحكمة الإداريّة عضوا.

- الرئيس الأوّل لدائرة المحاسبات عضوا.

- ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص القانوني يعينهم تباعا وبالتساوي بينهم كلّ من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة.

وتعتبر سائر المحاكم غير مخوّلة لمراقبة دستوريّة القوانين.

تنتهي مهام الهيئة بإرساء المحكمة الدستوريّة».

وقد جاء إحداث هذه الهيئة الوقتية في ظروف خاصّة شهدت توتّرا في علاقة المجلس الوطني التأسيسي بالمحكمة الإداريّة لسببين على الأقل:

- **السبب الأوّل** هو إقدام المحكمة الإداريّة على مراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدفع، وذلك في غياب محكمة دستورية تتولى بصورة أصلية مراقبة دستورية القوانين.

- **السبب الثاني** هو تجرؤ المحكمة الإداريّة على توقيف تنفيذ بعض القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الوطني التأسيسي والمتعلقة خاصة بالمنح

---

(1) الفصل 148-7 من الدستور تحت باب الأحكام الانتقالية.

والامتيازات الممنوحة لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي وهو ما اعتبره البعض تدخلا في عمل المجلس التأسيسي صاحب السلطات المطلقة.

ويبدو أنّ هذا التوتّر في علاقة المجلس بالمحكمة الإداريّة انعكس على صياغة الأحكام الانتقاليّة المتعلقة بالهيئة الوقتيّة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين حيث تمّ :

أوّلا: استبعاد الرئيس الأوّل للمحكمة الإداريّة من رئاسة الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة القوانين وإسنادها لرئيس محكمة التعقيب.

ثانيا : التراجع عن تكليف الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية بمهمة مراقبة دستورية القوانين إلي حين تشكيل المحكمة الدستورية ومباشرتها لمهامها.

فقد كان الفصل 146 من مشروع دستور الجمهورية التونسية الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي في 1 جوان 2013 ينص صراحة على أنه « ...**وتتولى الجلسة العامة للمحكمة الإدارية الصلاحيات الممنوحة للمحكمة الدستورية عدا البت في الدفع بعدم الدستورية...**»غير أن المجلس الوطني التأسيسي سرعان ما تراجع عن خياره هذا، رغم أنه لم يكن محل جدل أو انتقاد من قبل المختصين في المجال القانوني، وإنما كان نتيجة لمعطيات سياسية ارتبطت بدور المحكمة الإدارية وامتداد رقابتها على عمل المجلس الوطني التأسيسي ومدى خضوع هذا الأخير للرقابة على أعماله غير التأسيسية.

ولكن، وبقطع النظر عن الظروف الخاصّة التي ارتبطت بإنشاء الهيئة، فإنّه يمكن القول بأنّها أوّل هيئة قضائيّة مختصّة، رغم صبغتها الوقتية، تمّ إنشاؤها لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، حيث جاء بالفصل الأوّل من القانون الأساسي المتعلق بها[1].

« تحدث بمقتضى هذا القانون الأساسي هيئة قضائيّة وقتيّة مستقلة تختص بمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين تسمّى الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين...».

---

(1) قانون أساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرّخ في 18 أفريل 2014 يتعلق بالهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، الرائد الرسمي عدد 32 الصادر في 22 أفريل 2014، ص. 1012 وما تليها.

وما يمكن ملاحظته هو أنّ الهيئة تنتصب لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين باعتبارها محكمة مختصّة في المادّة الدستوريّة ويقتصر نظرها على مشاريع القوانين. ولا بدّ من إبداء بعض الملاحظات بخصوص طبيعة وامتداد صلاحيّاتها في مجال رقابة دستوريّة مشاريع القوانين[1]:

الملاحظة الأولى: تتعلق بالتعهّد من قبل الهيئة الوقتيّة والتي تكتسب أهميّة بالغة صلب إجراءات الرقابة حيث يؤكّد الفقه على أنّه كلّما كانت الرقابة مفتوحة، وكلما كانت الجهات المكلفة بالعرض متنوّعة ومتعددة، إلا وكانت عمليّة الرقابة أكثر نجاعة وفاعليّة.

وقد اختار القانون الأساسي أن يسند صلاحيّة العرض على الهيئة إلى كل من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة وثلاثين نائبا على الأقل[2].

ورغم التنويع في جهات العرض، فإنّ الواقع أثبت أن جمع ثلاثين نائبا للطعن في دستورية مشروع قانون لم يكن دائما بالأمر الهين. كما أن بعض مشاريع القوانين التي تثير بعض الإشكالات الدستوريّة لم تعرض على الهيئة مثل قانون الانتزاع من أجل المصلحة العموميّة وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص خاصّة في ظلّ وجود برلمان شبه موازٍ، وهو لجنة التوافقات، التي تعتبر بمثابة «الصندوق الأسود» صلب المجلس النيابي.

الملاحظة الثانية: تتعلق بامتداد الرقابة التي تمارسها الهيئة، والتي تراقب مشاريع القوانين دون سواها. أي أنّ رقابتها لا تمتدّ إلى القوانين المصادق عليها والتي دخلت حيز النفاذ سواء قبل انطلاقها في ممارسة صلاحياتها أو بعد ذلك.

(1) A propos de l'IPCCPL, il est possible de consulter l'article du professeure Leila CHIKHAOUI, «Le contrôle de la constitutionnalité en période transitoire », in Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hafedh BEN SALAH, CPU, 2018, page 137 et s. En guise de conclusion de sa contribution, l'auteur de l'article a pu affirmer que « les péripéties ayant entouré l'adoption de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature illustrent ainsi les difficultés d'exercer un contrôle constitutionnel sur l'adoption des lois en période transitoire et il reste à espérer que de telle difficultés auront une moindre portée dans le cadre du fonctionnement de la cour constitutionnelle. » page 153.

(2) الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 14لسنة 2014 مؤرخ في 18 افريل 2014 المنظم للهيئة.

فالدفع بعدم الدستورية في القوانين غير متاح أمام الهيئة الوقتية التي لا تتعهد أيضا من تلقاء نفسها بمشاريع القوانين.

وما يلاحظ هو أنّ الهيئة يمكنها أن تنظر وتبتّ إمّا في دستوريّة كامل مشروع القانون، أو في الأحكام موضوع الطعن.[1]

ويفهم من هذه الصياغة أنّ للهيئة سلطة تقديريّة في تحديد مجال تدخّلها فيمكنها الاقتصار على البت في دستوريّة الأحكام التي تمّ الطعن فيها، غير أنّه بإمكانها إن رأت ضرورة لذلك، أن تبت في دستوريّة مشروع القانون برمّته.

ويعتبر هذا الخيار التشريعي خيارا محمودا خاصّة وأن النص القانوني هو بمثابة الوحدة المنسجمة والمتكاملة والتي يصعب أحيانا تفكيكها والنظر في دستوريّة بعض فصولها دون باقي الفصول.

كما أن شمولية نظر الهيئة لكامل مشروع القانون المعروض عليها يمكنها من تحقيق الغاية القصوى المرجوة من الرقابة القبلية لدستورية مشاريع القوانين، وهي منع تسرب قواعد تشريعية مخالفة للدستور صلب المنظومة القانونية للدولة مما يفترض تعهد الهيئة كلما لاحظت وجود قواعد مخالفة لأحكام الدستور مادام مشروع القانون معروضا عليها.

الملاحظة الثالثة: هو أن قرارات الهيئة يجب أن تكون معللة.[2] والتعليل هو من خصوصيّات ومتطلبات الأحكام القضائيّة، إلى درجة أن التعليل كان في وقت ما من معايير التمييز بين القرارات القضائية والقرارات الإدارية. كما أن قرارات الهيئة ملزمة لجميع السلطات[3]، أي أن الهيئة تتمتّع بالسلطة التقريريّة في مجال اختصاصها ويمكن أن نعتبر أن استعمال المشرع لمصطلح « قرارات» يعتبر تحوّلا في مجال مراقبة دستوريّة القوانين إذ لأوّل مرّة تسند إلى هيئة مختصّة في مراقبة دستوريّة القوانين سلطة تقريريّة صريحة وواضحة في مجال اختصاصها الأصلي وهو رقابة دستورية القوانين ذلك أن المجلس الدستوري السابق لم تكن له سلطة تقريرية في مجال اختصاصه الأصلي وهو رقابة الدستورية.

---

(1) الفصل 20 فقرة 2 من القانون المنظم للهيئة.
(2) الفصل 21 فقرة 2 من القانون المنظم للهيئة.
(3) الفصل 21 فقرة ثالثة من القانون المنظم للهيئة.

الملاحظة الرابعة: هو أن الفصل 23 من القانون الأساسي المتعلّق بالهيئة يؤكّد على أنّه « **في صورة انقضاء الأجل المقرّر بالفصل 21 دون إصدار الهيئة قرارها تكون ملزمة بإحالة المشروع فورا إلى رئيس الجمهوريّة**».

ورغم أن الغاية من هذا الحل هو تجنب تعطيل مسار عملية سن القوانين، إلا أن عدم إصدار الهيئة لقرارها في الآجال قد يمس من مصداقيتها، كما أنه قد يسمح بمرور أحكام تشريعية مخالفة للدستور. فباعتبارها مؤتمنة على علوية الدستور، فإنه يبدو من الوجيه، بالنسبة للهيئة، أن تستنفذ كل الطرق المتاحة والتي تمكنها من إصدار أحكام بخصوص مدى دستورية مشاريع القوانين التي تم الطعن فيها بعدم الدستورية أمامها.

وقد سبق للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أن عجزت عن اتخاذ موقف بخصوص بعض مشاريع القوانين، واستندت إلى الفصل 23 فقرة أخيرة من قانونها لإحالة ملف الطعن إلى رئيس الجمهورية. من ذلك الطعن الذي تقدم به بعض نواب المجلس الوطني التأسيسي ضد الفصل 6 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاء الذي منع العسكريين والأمنيين من الترسيم بسجل الناخبين. وقد جاء موقف الهيئة صلب إحالة الملف إلى رئيس الجمهورية كالآتي :

« تتشرف الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بأن تحيل إليكم ملف الطعن الموجه من قبل عدد من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي ضد الفصل 6 من مشروع القانون المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وذلك طبقا لأحكام الفصل 23 فقرة أخيرة من القانون عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. والسلام .»[1]

كما وجدت الهيئة نفسها أحيانا غير قادرة على اتخاذ موقف بخصوص بعض المسائل المطعون في دستوريتها لأسباب تتعلق، على الأقل ظاهريا، بالأغلبية المطلوبة لاتخاذ الهيئة قراراتها.

ففي قرار الهيئة عدد 1-2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل

(1) إحالة الهيئة ملف الطعن عدد 1 المتعلق بالفصل 6 من مشروع القانون المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، الرائد الرسمي عدد 41 بتاريخ 23 ماي 2014 الصفحة 1351.

2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، عجزت الهيئة عن اتخاذ موقف من مشروع القانون بسبب عدم توفر النصاب الأدنى لانعقادها. وقد جاء في قرار الهيئة ما يلي :

« وحيث أنه تبعا لذلك فإن الفصل 21 من قانون الهيئة نص على أن النصاب الأدنى لانعقادها يشترط وجود أربعة أعضاء وهو ما يختل بالتجريح المذكور.

وحيث لا يمكن حينئذ انعقاد جلسة الهيئة وتعين تمرير القانون على حالته إلى رئيس الجمهورية للتعذر القانوني في النظر في مدى دستوريته.» [1]

وفي قرارها عدد 8-2017 بتاريخ 17 أكتوبر 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 49-2015 المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري أكدت الهيئة ما يلي :

« حيث نص الفصل 21 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين على أنه تتخذ الهيئة قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها في اجل عشرة أيام قابلة للتمديد بقرار معلل مرة واحدة لمدة أسبوع...

وحيث لم تحصل الأغلبية المطلوبة داخل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين لإصدار قرار بشان الطعن في دستورية مشروع القانون الأساسي عدد 49-2015 المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري.

وبعد المداولة، قررت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين إحالة مشروع القانون الأساسي عدد 49-2015 المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري المصادق عليه من قبل مجلس نواب الشعب بتاريخ 13 سبتمبر 2017 والوارد على الهيئة بتاريخ 19 سبتمبر 2017 إلى رئيس الجمهورية وذلك لعدم حصول الأغلبية المطلقة لاتخاذ قرار في الغرض طبق ما يقتضيه القانون الأساسي

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 1-2017 بتاريخ 11 افريل 2017 المتعلق بمشروع قانون الأساسي المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 افريل 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، الرائد الرسمي عدد 31 بتاريخ 18 افريل 2017، الصفحة 1238.

عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.»[1]

وبقطع النظر عن مدى وجاهة إسناد رقابة دستوريّة القوانين إلى هيئة وقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، فإنّ عدم ممارسة هذه الرقابة عن طريق الدفع، أي فيما يتعلق بالقوانين التي تمّت المصادقة عليها سواء من قبل مجلس نواب الشعب أو من قبل البرلمان قبل إنشاء الهيئة، جعل باب الدفع بعدم دستوريّة القوانين أمام مختلف أصناف المحاكم مفتوحا سواء كان ذلك أمام القضاء العدلي، أو أمام القضاء الإداري. وقد ظهر هذا الاتّجاه قبل إنشاء الهيئة وتدعم إثر إنشائها.

فقبل إنشاء الهيئة، اعتبرت الجلسة العامّة القضائيّة، وهي أعلى هيئة قضائيّة صلب المحكمة الإدارية، في قرارات تاريخيّة صادرة في 7 نوفمبر 2013 [2] أنها مختصة بالنظر في دستوريّة القوانين عن طريق الدفع معتبرة أنّه « **لئن كان دور القاضي الإداري يتمثل في التثبت من مدى حسن تطبيق القانون، فإنّه من واجبه في غياب محكمة دستوريّة تبتّ بصفة أصليّة في مطابقة القانون للدستور النظر في مدى احترام النص التشريعي مصادر القانون التي تعلوه والمتمثلة في الدستور والمبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة وكذلك المعاهدات النافذة ليخلص عند الاقتضاء إلى استبعاده كلّما تمّ الدفع بذلك أمامه**».

وتعتبر هذه الحيثيّة من قرارات 7 نوفمبر 2013 مهمّة للأسباب التالية:

السبب الأوّل هو أنّ الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإداريّة تعتبر أنّ القاضي الإداري مختص بمراقبة دستوريّة القوانين، وهو واجب محمول عليه كلّما غابت المحكمة الدستوريّة المختصّة أصليًا لممارسة ذلك الاختصاص. أي أنّه بمجرّد انتصاب محكمة دستوريّة مختصة بصورة أصليّة في مراقبة دستوريّة القوانين، ينزع اختصاص مراقبة دستوريّة القوانين من القاضي العادي عموما ومن القضاء الإداري بوجه مخصوص ويعود إلى الجهاز المكلف بصورة أصليّة

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 8-2017 بتاريخ 17 أكتوبر 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 49-2015 المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري، الرائد الرسمي عدد 85 المؤرخ في 24 أكتوبر 2017، الصفحة 3624.

(2) قرار الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية عدد 134854 بتاريخ 7 نوفمبر 2013 سنية بن عمر ضد رئيس المجلس الوطني التأسيسي.

بممارسة ذلك الاختصاص. غير أنّ المحكمة الإداريّة واصلت مراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدفع حتّى بعد إنشاء الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة القوانين، وقد يكون ذلك مرتبطا بعاملين أساسيّين:

العامل الأوّل شكلي وهو أنّ القانون المنشئ للهيئة لم يضفي عليها صراحة وصف المحكمة وإنّما اكتفى صلب فصله الأوّل بالتنصيص على أنّها هيئة قضائيّة وقتيّة مستقلّة تختص بمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين. غير أنّ هذا العامل يبدو حسب اجتهادنا غير حاسم باعتبار أنّه يصعب تكييف الهيئة الوقتيّة بأنّها ليست بمحكمة باعتبار تمتّعها بالاستقلاليّة وبالصفة القضائيّة وإصدارها لقرارات إثر تلقيها لطعون، وهذه القرارات ملزمة لجميع السلط العموميّة. ونعتبر أنّ صفتها الوقتيّة وتعيين أعضائها إمّا بالصفة أو من قبل جهات سياسيّة لا ينزع عنها صفة «المحكمة» المختصة بمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

العامل الثاني هو أنّ الهيئة الوقتيّة غير مختصّة في مادّة الدفع بعدم الدستوريّة، أي أنّ رقابتها تعتبر رقابة قضائيّة قبلية عن طريق الدّعوى ولا يمكن لها بالتالي قبول الدفع بعدم الدستوريّة المثار من قبل الأطراف بمناسبة منازعة قضائيّة لا يتعلّق موضوعها في الأصل برقابة دستوريّة القوانين.

السبب الثاني هو أن القاضي الإداري اعتبر نفسه مؤتمنا على حماية علويّة الدستور، وذلك من خلال التثبت من مدى احترام النص التشريعي لمصادر القانون التي تعلوه والتي عددها القاضي الإداري صلب حيثيّاته والمتمثلة في الدستور والمبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة وكذلك المعاهدات النافذة.

وإذا كانت الإحالة إلى الدستور – حتّى في غيابه في الفترة التي تمّ فيها اتّخاذ قرارات 7 نوفمبر 2013 – والمعاهدات النافذة منطقيّا وواضحا، فإنّ الإحالة إلى المبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة يبقى محل نظر فما هي هذه المبادئ ذات القيمة الدستوريّة؟ وما هو محتواها؟ ومن هي الجهة المخوّلة لاستنباطها وتعدادها؟

ليس من الهيّن الإجابة عن هذه الأسئلة خاصّة وأن الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإداريّة لم تقدم تعريفا أو تعدادا لهذه المبادئ ولم تحدّد الجهة التي تصدرها واكتفت بالتأكيد على أنّها مبادئ تعلو النص التشريعي.

فهل أنّ المقصود بالمبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة هي الحقوق الأساسيّة؟ وما هي الحقوق الأساسيّة المقصودة : هل أنّها تلك المضمّنة صلب

الدساتير، وهنا تكون إحالة المحكمة لهذه الحقوق عديمة الجدوى باعتبار أنّ الإحالة إلى الدستور تصبح كافية.

هل أنّ المقصود بالمبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة جملة من القواعد الفوق- دستوريّة supra constitutionnelles من ذلك مثلا إعلان الجمهوريّة الذي اعتبر، من قبل بعض المحلّلين، نصّا يعلو وثيقة الدستور، أو مجموعة الحقوق « الطبيعيّة» اللصيقة بالذات البشريّة مثل الحق في الحياة والحق في الكرامة وحتّى بعض الحقوق الأخرى مثل حق الملكيّة وحرية التنقل، وفي هذه الحالة فإنّ الإشكال يبقى قائما باعتبار أنّ قائمة الحقوق الطبيعيّة للإنسان غير متّفق بشأنها لا من حيث تعدادها، ولا من حيث علويّتها على القواعد الدستوريّة المضمّنة صلب الدساتير.

هل أنّ الحقوق الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة تحيلنا إلى مفهوم «المبادئ الأساسيّة المعترف بها من قبل قوانين الجمهوريّة»؟ Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République والتي اعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي جزء من كتلة الدستوريّة[1] منذ سنة 1971.

يمكن القول بأنّ هذا المفهوم في فرنسا مرتبط بجملة القوانين الكبرى التي تمّ سنّها في ظلّ الجمهوريّة الأولى والثانية والثالثة وخاصّة تلك المتعلّقة بحرية المعتقد وحرية تأسيس الجمعيّات. ومن بين أهمّ الحقوق والحريات التي ارتبطت بهذا المفهوم يمكن أن نذكر:

- حرية تأسيس الجمعيّات،

Décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971.

- وحرية الضمير والتعليم،

Décision du Conseil Constitutionnel n° 7787- DC du 23 novembre 1977.

- والحريات الأكاديمية،

Décision du Conseil Constitutionnel n° 83165-, DC du 20 janvier 1984.

---

(1) يجدر التذكير بأنّ هذا المفهوم الفرنسي استنبطه في البداية مجلس الدّولة الفرنسي في قرار Amicales des Annamites de Paris arrêt du 11 juillet 1956 وذلك بناء على ما جاء في قانون الماليّة الصادر في 31 مارس 1931 قصد تكريس حرية التعليم.

هل يمكن أن نعتبر بأنّ المبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة يمكن أن ترتبط بفكرة « الهوية الدستوريّة التونسيّة» أو « التاريخ الدستوري التونسي»، منذ النصوص الدستوريّة أو ذات المحتوى الدستوري الأولى وخاصّة عهد الأمان ودستور 1861 وإعلان الجمهوريّة وحتى دستور 1 جوان 1959.

وهل يمكن أن نعتبر المبادئ الواردة صلب مجلة الأحوال الشخصيّة من قبيل المبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة إذا اعتبرنا أنّ المجلة تعتبر الدستور المدني أو الاجتماعي للجمهورية التونسيّة خاصّة في الجانب المتعلق بالوضع القانوني للمرأة والأسرة ؟.

ورغم أن مصطلح « الهوية الدستوريّة» لم يرد صلب أي نص من النصوص الدستوريّة أو ذات القيمة الدستوريّة، فإنّ عدم تكريسها دستوريّا في فرنسا مثلا لم يمنع المجلس الدستوري الفرنسي من الإحالة لها صلب قرار صادر سنة 2006.[1] وقد جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي ما يلي:

« *La transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti* »[2].

وقد اعتبر الفقه الفرنسي أنّ الهويّة الدستوريّة تعتبر من قبيل « المبادئ الدستوريّة» غير المكرّسة صراحة صلب الدستور، من ذلك أن الفقيه الفرنسي **ميشال تروبار** Michel Troper اعتبر أن قرار المجلس الدستوري الفرنسي المكرّس لمبدأ « الهوية الدستوريّة الفرنسيّة» ليس منعزلا، بل أنّ عديد الهيئات المكلفة بالرّقابة اعتمدت نفس التوجّه سواء في ألمانيا أو حتّى في الهند. وقد كتب هذا الفقيه ما يلي في علاقة بمفهوم الهوية الدستورية :

(1) Décision n° 2006-540, DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

(2) Selon un commentaire autorisé du président du Conseil constitutionnel français, Pierre Mazeaud, 3 janvier 2005, « Le droit européen, si loin qu'aillent sa primauté et son immédiateté, ne peut remettre en cause ce qui est expressément inscrit dans nos textes constitutionnels et qui nous est propres. Je veux parler ici de tout ce qui est inhérent à notre identité constitutionnelle, au double sens du terme « *inhérent* », crucial et distinctif. Autrement dit : l'essentiel de la République. Miched Troper, « *Identité constitutionnelle* », p. 124, cité in « *Cinquantième anniversaire de la Constitution française* », ouvrage sous la direction de Bertrand Mathieu, Association française de droit constitutionnel, Dalloz, 2008, p. 124.

« On ne peut qu'être frappé par l'analogie entre les formules du Conseil constitutionnel et celles de la Cour suprême de l'Inde qui, dans une affaire célèbre, a invalidé un amendement à la Constitution au motif qu'il y a des limites au pouvoir de révision et que ces limites tiennent à la « personnalité de la Constitution », « à sa structure fondamentale », à son « identité qui doit demeurer inchangée » [1].

ومهما يكن من أمر، فإنّ المبادئ الأساسيّة ذات القيمة الدستوريّة تعتبر من الأصناف القانونيّة/ الدستوريّة المستحدثة ويعود الفضل في إنشائها إلى القاضي الإداري التونسي، وتحديدا إلى الجلسة العامة القضائية للمحكمة الادارية.

وكما اجتهد القاضي في إنشاء واستنباط هذا الصنف الدستوري الجديد، فإنّه يبدو أن علاقته به سوف تتواصل باعتبار أنّ استنباط هذه المبادئ الدستوريّة الأساسيّة سوف يكون من مهمة القضاء المؤتمن، طبقا للدستور الجديد، على إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات. وربما سوف يكون للمحكمة الدستوريّة، بعد تشكيلها، دور في تثمين هذا الصنف الدستوري الجديد وتحديد محتواه ومكوّناته وإثرائه من خلال فقه قضائها في المجال الدستوري.

الملاحظة الأخيرة فيما يتعلّق بالحيثيّة التي من خلالها أقرّ القاضي الإداري لنفسه حق مراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدّفع، وذلك في غياب محكمة دستوريّة تبت بصفة أصليّة في مطابقة القانون للدستور، وتتمثل في أنّ الأثر المترتب عن اعتبار النص التشريعي أو البعض من أحكامه غير دستوري هو استبعاده عن التطبيق كلما تمّ الدّفع بذلك أمامه.

والحقيقة أنّ اجتهاد القضاء الإداري في هذا الاتّجاه يبدو متناغما مع تقنية الدفع بعدم الدستوريّة التي لا يؤدّي فيها إقرار القاضي بعدم دستوريّة قاعدة قانونيّة إلى إلغائها، وإنّما يقتصر دوره على استبعاد تطبيقها في النزاع المعروض عليه وإزاء أطراف ذلك النزاع، وهو ما يعرف بالأثر النسبي للدفع بعدم الدستوريّة كما استنبطه القاضي الأمريكي مارشال في قضيّة ماربوري ضدّ ماديسون Marbury Vs Madisson.

(1) Kesavananda Bharati v. state of kerala, 1973 SC 1461 (1973), 1624, cité par G.J. Jacobsohn, « Constitution Identity », The review of Politics 68 (2006), 361-397.

الفرع الثاني :
الرقابة من قبل المحكمة الدستورية

لم يخصّص دستور 27 جانفي 2014 بابا خاصّا ومستقلاّ للمحكمة الدستوريّة، بل أدرجت الأحكام المتعلّقة بها صلب القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالسلطة القضائيّة وذلك خلافا مثلا للتجربة الفرنسيّة حيث خصّص الدستور الفرنسي لسنة 1958 بابا كاملا للسلطة القضائيّة[1] وبابا آخر مستقلا للمجلس الدستوري[2].

وما يلاحظ هو أن عدد الفصول المخصّصة للمجلس الدستوري أهم وأكثر من عدد الفصول المخصّصة للسلطة القضائيّة. لكن خيار الدستور الفرنسي يبدو مبرّرا باعتبار أنّ المجلس الدستوري الفرنسي ليس محكمة دستوريّة، أي أنّه لا يمارس رقابة قضائيّة مكتملة على دستوريّة القوانين. غير أنّ الفقه الفرنسي ما فتئ يؤكّد أن المجلس الدستوري الفرنسي، وخاصّة على مستوى صلاحيّاته وطريقة عمله والإجراءات المتبعة أمامه، يعتبر بمثابة الجهاز القضائي وأن الرقابة التي يمارسها هي رقابة شبه قضائيّة حتى أن غالبية الفقهاء الفرنسيين يتحدثون اليوم عن فقه قضاء المجلس الدستوري الفرنسي ويتولون دراسته وفقا للمعايير والأساليب المعتمدة في دراسة وتحليل الأحكام القضائية. كما تطور فرع جديد من فروع القانون العام الداخلي في فرنسا وهو النزاع الدستوري وأصبحت تخصص له مؤلفات مستقلة ومتخصصة.

أمّا بالنسبة لخيار المجلس الوطني التأسيسي التونسي في إدراج المحكمة الدستوريّة ضمن الباب المخصّص للسلطة القضائيّة، فإنّه يبدو منطقيّا باعتبار الصبغة القضائيّة للمحكمة الدستوريّة سواء من خلال تسميتها، أو من خلال الصلاحيّات المسندة لها وطبيعة قراراتها، أو كذلك من خلال الإجراءات القضائيّة المتبعة أمامها.

---

(1) الباب الثامن من الدستور الفرنسي وتحديدا الفصول من 64 إلى 66-1 تحت عنوان «السلطة القضائيّة» Le pouvoir judiciaire.

(2) الباب السابع من الدستور الفرنسي وتحديدا الفصول من 56 إلى 63 تحت عنوان «المجلس الدستوري» Le Conseil constitutionnel.

غير أنّ الدستور لم ينص على أنّ أعضاء المحكمة قضاة، رغم أنّ لجنة القضاء العدلي والإداري والمالي صلب المجلس التأسيسي اقترحت إضافة فصل ينصّ على أنّ أعضاء المحكمة الدستوريّة قضاة وتسري عليهم الأحكام التمهيديّة من باب السلطة القضائيّة[1]. كما نصّت مسودّة 14 ديسمبر 2012 في فصلها 119 على أنّ « أعضاء المحكمة الدستوريّة قضاة وتسري عليهم أحكام الفصلين 1 و2 من باب السلطة القضائيّة».

في المقابل اعتبر البعض أنّه كان من الأجدر تخصيص باب مستقل للمحكمة الدستوريّة صلب الدستور الجديد بالنظر خاصّة إلى أهميّتها ولطبيعة دورها التحكيمي وإلزاميّة قراراتها إزاء جميع السلط في الدولة، بما في ذلك المحاكم بمختلف أصنافها ودرجاتها.

ومهما يكن من أمر فإنّ الدستور خصّص الفصول من 118 إلى 124 للمحكمة الدستوريّة. غير أنّ هذه الفصول ليست الوحيدة المنظمة لعمل المحكمة واختصاصاتها، فهنالك عديد الفصول الأخرى صلب النص الدستوري تحيل إلى مجالات تدخل المحكمة وهي:

* الفصل 49 الذي يحيل ضمنيّا إلى اختصاص المحكمة الدستوريّة باعتبار أنّه ينصّ على أنّه... « وتتكفل الهيئات القضائيّة لحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك». واعتبارا لكون المحكمة الدستوريّة هيئة قضائيّة متخصصة بموجب الدستور والفصل الأول من القانون الأساسي المتعلق بها[2] فهي معنية بإعمال هذا الفصل.

* الفصل 66 المتعلق بالمصادقة على مشروع قانون الماليّة والذي جاء فيه: « يجوز للأطراف المشار إليهم بالمطة الأولى من الفصل 120 (من الدستور) خلال الأيّام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس (مجلس نواب الشعب) للمدّة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله الطعن بعدم

---

(1) التقرير التكميلي للجنة التأسيسيّة للقضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري، ص. 52.

(2) القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستوريّة، الرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة عدد 98 صادر في 8 ديسمبر 2015، ص. 3379.

الدستوريّة في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستوريّة التي تبتّ في أجل لا يتجاوز الأيّام الخمسة الموالية للطعن.

إذا قضت المحكمة الدستوريّة بعدم الدستوريّة تحيل قرارها إلى رئيس الجمهوريّة الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نوّاب الشعب. كلّ ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيّام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستوريّة.

عند إقرار دستوريّة المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد أو عند انقضاء آجال الرد والطعن بعدم الدستوريّة دون حصول أي منهما، يختم رئيس الجمهوريّة مشروع قانون الماليّة في أجل يومين وفي كلّ الحالات يتمّ الختم في أجل لا يتعدّى 31 ديسمبر».

* الفصل 80: « لرئيس الجمهوريّة في حالة خطر داهم مهدّد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائيّة وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نوّاب الشعب ورئيس المحكمة الدستوريّة...».

... « وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير وفي كلّ وقت بعد ذلك يعهد إلى المحكمة الدستوريّة بطلب من رئيس مجلس نوّاب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائيّة من عدمه، وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما».

الفصل 81: « يختم رئيس الجمهوريّة القوانين ويأذن بنشرها بالرّائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة في أجل لا يتجاوز أربعة أيام من تاريخ:

- صدور قرار المحكمة أو الإحالة الوجوبيّة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهوريّة وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121...».

الفصل 84: « إذا تجاوز الشغور الوقتي (لمنصب رئيس الجمهوريّة) مدّة ستين يوما أو في حالة تقديم رئيس الجمهوريّة استقالته كتابة إلى رئيس المحكمة الدستوريّة أو في حالة الوفاة أو العجز الدّائم أو لأي سبب آخر من أسباب الشغور النهائي تجتمع المحكمة الدستوريّة فورا وتقر الشغور النهائي وتبلغ ذلك إلى رئيس مجلس نوّاب الشعب...».

الفصل 85: « في حالة الشغور النهائي يؤدي القائم بمهام رئيس الجمهوريّة اليمين الدستوريّة أمام مجلس نوّاب الشعب وعند الاقتضاء أمام مكتبه أو أمام المحكمة الدستوريّة في حالة حل المجلس».

الفصل 88: « يمكن لأغلبيّة أعضاء مجلس نوّاب الشعب المبادرة بلائحة معلّلة لأعضاء رئيس الجمهوريّة من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبيّة الثلثين من أعضائه وفي هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستوريّة للبت في ذلك بأغلبيّة الثلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدستوريّة أن تحكم، في صورة الإدانة، .إلا بالعزل. ولا يعفي ذلك من التتبّعات الجزائيّة عند الاقتضاء.

ويترتّب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى».

الفصل 101: « ترفع النزاعات المتعلقة باختصاص كلّ من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة إلى المحكمة الدستوريّة التي تبت في النّزاع في أجل أسبوع بناء على طلب يرفع إليها من أحرص الطرفين».

الفصل 144: « كلّ مبادرة لتعديل الدستور تعرض من قبل رئيس مجلس نوّاب الشعب على المحكمة الدستوريّة لإبداء الرّأي في كونها لا تتعلّق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرّر بهذا الدستور».

أما فيما يتعلق بدخول الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية حيز النفاذ فقد نظمها الفصل 148 من الدستور ضمن باب الأحكام الانتقالية الذي جاء فيه « تدخل أحكام القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالمحكمة الدستوريّة باستثناء الفصل 118 حيّز النفاذ عند استكمال تعيين أعضاء أوّل تركيبة للمحكمة الدستوريّة».

وفي إطار دراستنا لدور المحكمة في مراقبة عمل المجلس النيابي في المجال التشريعي، سوف نتعرّض تباعا إلى اختصاصها بالنظر في مشاريع القوانين بموجب الرقابة السابقة أو القبلية (**الفقرة 1**) قبل التعرّض إلى رقابة القوانين أو الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة (**الفقرة 2**).

الفقرة الأولى	مراقبة دستوريّة مشاريع القوانين: الرقابة القبلية

تعتبر الرقابة القبلية أو الوقائية لدستوريّة القوانين من أنجع أنواع الرقابة باعتبار أنّها تمنع تسرب قواعد غير دستوريّة صلب المنظومة القانونيّة للدولة. وهذا النوع من الرقابة تمّ اعتماده في أغلب التجارب المقارنة المكرّسة لجهاز قضائي مختص في مراقبة دستوريّة القوانين. ولقد كان المجلس الدستوري التونسي، رغم أنّه لم يكن هيئة قضائيّة مختصّة، يمارس هذا النوع من « النظر » في دستوريّة القوانين، غير أنّ ممارسته لهذا الاختصاص لم تكن بالنجاعة المطلوبة بالنظر خاصة إلى محدودية استقلاليته الهيكلية وغياب سلطة تقريرية فعلية في مادة مراقبة الدستورية وذلك رغم التحسينات التي أدرجت على تركيبة المجلس وصلاحياته.

كما أن المجلس الدستوري لم يكن هيئة قضائية مستقلة ولم يكن يمارس رقابة على دستورية القوانين باعتبار محدودية سلطته التقريرية في المادة الدستورية التي لم تتجاوز البت في الدفع بعدم القبول الذي يمارسه رئيس الجمهورية ضد أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة[1].

أما فيما عدا ذلك من الاختصاصات في مادة الدستورية، فإن اختصاصه كانت له طبيعة استشارية باعتبار أنه ينظر ولا يبت، ويصدر آراء وليس قرارات، رغم أن تلك الآراء كانت ملزمة لجميع السلط العمومية[2]، إلا أن صفة الإلزامية التي تتمتع بها لم تكن كافية لتجعل من المجلس هيئة رقابية فعلية قادرة على الانتصاب كسلطة تفرض علوية الدستور.

أمّا بالنسبة للمحكمة الدستوريّة، فقد كرّس دستور 27 جانفي 2014، وكذلك القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة، جملة من الأحكام لهذا الصنف من أصناف الرقابة على دستوريّة القوانين. وسوف نتعرّض في **عنصر أول** إلى مجال الرقابة القبلية على مشاريع القوانين وامتدادها لتناول في **عنصر ثان** الإجراءات المتعلقة بها والآثار المترتبة عنها.

(1) الفصل 35 فقرة ثانية من دستور 1 جوان 1959.
(2) الفصل 75 فقرة أولى من دستور 1 جوان 1959.

العنصر الأول - مجال الرقابة على مشاريع القوانين وامتدادها

تعتبر الرقابة القبلية على مشاريع القوانين الأصل في رقابة الدستوريّة، وربّما ذلك ما دفع السلطة المؤسسة إلى الانطلاق بتنظيمها صلب الدستور في أوّل فصل يتعلّق بالمحكمة الدستوريّة وهو الفصل 120 والذي جاء فيه « **تختص المحكمة الدستوريّة دون سواها بمراقبة دستوريّة:**

- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نوّاب الشعب يرفع إليها في أجل أقصاه سبعة أيّام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع القانون في صيغة معدلة بعد أن تمّ ردّه من قبل رئيس الجمهوريّة».

وظاهريّا، فإنّ هذه الفقرة من الفصل 120 من الدستور تكرّس مجالا واسعا لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين من قبل المحكمة الدستورية، وهي تتمتّع في هذا المجال باختصاص حصري باعتبارها هيئة قضائية متخصصة بمراقبة دستوريّة القوانين.

وقد اعتبر أحد الشارحين للدستور، في تعليقه على الفصل 120 فقرة أولى، « لقد تمّ أفراد المحكمة الدستوريّة وبموجب هذا النص الدستوري باختصاصات مراقبة الدستوريّة فلم يعد متاحا لأي جهة من القضاء العدلي أو الإداري أو المالي التوسّع في اتّجاه إسناد هذه الاختصاصات لنفسها فهي مسندة حصريّا للمحكمة الدستوريّة»[1].

ويعتبر هذا الرّأي مقبولا فيما يتعلّق بالرّقابة القبلية لدستوريّة القوانين باعتبار أنّ مشروع القانون لا يمكن مراقبة مدى دستوريّته إلاّ من قبل هيئة متخصّصة، وهي في هذه الوضعيّة المحكمة الدستوريّة. غير أنّ تأكيد المشرّع التأسيسي، صلب طالع الفصل 120 من الدستور، على أنّ المحكمة الدستوريّة تختص، دون سواها، بمراقبة الدستوريّة قد يستشف منه رغبته في قطع الطريق أمام بقيّة الأجهزة القضائيّة العدليّة والإداريّة والماليّة، وحتّى المتخصصة لممارسة هذه الوظيفة.

(1) الحبيب خضر، «الوجيز في شرح الدستور»، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2017، ص. 159.

ويبدو المنع متوجّها خاصّة للقضاء الإداري، ولكن أيضا إلى القضاء العدلي، الذي تجرأ على مراقبة دستوريّة القوانين خلال المراحل الانتقاليّة التي ارتبطت بالانتقال الديمقراطي، وذلك حتّى في ظلّ غياب دستور وجهاز مكلّف بالرّقابة. كما واصل القاضي الإداري في هذا التوجّه بعد إنشاء الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بموجب الأحكام الانتقاليّة للدستور.

ومهما يكن من أمر، فإنّ إقصاء القضاء من اختصاص مراقبة دستوريّة القوانين لا يعني بالضرورة استبعاده من مراقبة الدستوريّة مطلقا باعتبار أنّه يمكن للقاضي مراقبة الدستوريّة على الأقل عندما لا يتعلق الأمر بالاختصاصات « الحصريّة» المسندة إلى المحكمة الدستوريّة خاصة وأن الفصل 49 من الدستور أسند للقضاء ولاية عامة لحماية الحقوق والحريات المضمونة دستوريا من أي انتهاك .

فمراقبة الدستوريّة لا تتعلق ضرورة بالقائمة الواردة بالفصل 120 من الدستور، ولكن يمكن أن تشمل مجالات أخرى مثل مراقبة مدى دستوريّة القرارات الإداريّة، بما في ذلك الأوامر المستقلة الصادرة عن الماسك بالسلطة الترتيبيّة العامّة وهو رئيس الحكومة.

ومشاريع القوانين التي تحيل إليها الفقرة الأولى من الفصل 120 من الدستور هي كل مشاريع القوانين سواء العادية أو الأساسيّة باعتبار أنّ عبارة النص جاءت مطلقة. وقد رأى المؤسس أن تخضع للرقابة كلّ مشاريع القوانين. غير أنّ ذلك لا يكون بصورة آليّة باعتبار أنّ سلطات العرض أو التعهّد أو الإخطار مضبوطة حصرا بنفس الفصل. وكان ربما من الأجدر تكريس مجال للعرض الوجوبي والآلي والشامل بخصوص مشاريع القوانين الأساسيّة لأهميّتها باعتبارها من مكمّلات أو امتدادات النص الدستوري[1]. لذلك اعتبر جانب من الفقه الفرنسي وتحديدا الأستاذ Hubert Amiel أنه :

« *Il faut souligner que, au-delà des divergences juridiques relatives à la définition de ces actes, la fonction des lois organiques reste toujours la même. L'histoire constitutionnelle de la France comme d'ailleurs les comparaisons que l'on peut faire avec les pays étrangers, démontrent que les lois organiques ont une fonction constante dans l'ordonnancement juridique, compléter la Constitution et en fixer les conditions d'application* »[2].

---

(1) H. Amiel, « Les lois organiques », R.D.P, mars-avril 1984, p. 406.
(2) H. Amiel, « Les lois organiques », R.D.P, mars-avril 1984, p. 406.

هذا فضلا عن أنّ مشاريع القوانين الأساسيّة تتعلّق، في أغلبها، بالنظر إلى مجالها المحدّد صلب الدستور، بحماية الحقوق والحريات ممّا يجعل من التثبّت من مطابقتها وملاءمتها للنص الدستوري أمرا مهمّا. وكان من الأجدر تكريس مجال للعرض الوجوبي بشأنها على المحكمة الدستورية. غير أنّ السلطة التأسيسيّة اختارت أن لا تكرّس مجالا للعرض الوجوبي، رغم أن مسودة الدستور الصادرة في 14 ديسمبر 2012 كانت تميز بين مجالات العرض الوجوبي ومجالات العرض الاختياري لمشاريع القوانين وهو ما تم التخلي عنه لاحقا[1].

ومن شأن عدم تكريس مجال للعرض الوجوبي أن يحد من نجاعة الرقابة ويساهم، بصورة غير مباشرة، في إغراق المحكمة الدستوريّة بكمّ هائل من الدفوعات بعدم الدستوريّة ممّا قد يتسبّب في تعطيل عملها، خاصّة في غياب آليّة لغربلة الدفوعات غير الجدية أمام محاكم الأصل[2].

وبالعودة إلى التجربة الفرنسيّة مثلا نلاحظ أنّه تمّ تكريس مجال للعرض الوجوبي كلّما تعلّق الأمر بمشاريع القوانين الأساسيّة والأنظمة الداخليّة للمجالس النيابيّة[3].

كما تراقب المحكمة الدستوريّة مشاريع القوانين الدستوريّة سواء فيما يتعلق في عدم مساس المبادرات بالتعديل بما لا يجوز تعديله، حسبما هو مقرّر بالدستور، أو فيما يتعلق باحترام إجراءات التعديل وفي هذه الحالات فإنّ المحكمة تتعامل مع مجلس نوّاب الشعب ليس بوصفه سلطة تشريعيّة، وإنّما باعتباره سلطة تأسيسيّة فرعيّة[4].

---

(1) نصّ الفصل 117 من مسودة الدستور المؤرخة في 14 ديسمبر 2012 أنّه « ويكون العرض وجوبيّا بالنسبة لمشاريع تعديل الدستور ومشاريع القوانين الأساسيّة ومشاريع المصادقة على المعاهدات الدوليّة.

ويكون العرض اختياريّا من طرف رئيس الجمهوريّة أو رئيس مجلس نوّاب الشعب أو رئيس الحكومة أو خمس أعضاء مجلس نوّاب الشعب بالنسبة لمشاريع القوانين الأخرى».

(2) أنظر ناجي البكوش، «إرساء المحكمة الدستوريّة»، مجلة دراسات قانونيّة عدد 22-2015، ص. 25.

(3) الفصل 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

« *Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

(4) أنظر محمّد النيفر، مرجع سابق، ص. 196 وما يليها وعصام بن حسن، « المحكمة

ولا بد من التأكيد على ازدواجية تدخل المحكمة الدستورية بخصوص مراقبة مشاريع تعديل الدستور.

الاختصاص الأول يتمثل في مراقبة المحكمة الدستورية لاحترام إجراءات تعديل الدستور إذ جاء بالفصل 120 من الدستور أن المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية مشاريع القوانين الدستورية... أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.

كما نص الفصل 42 من قانون المحكمة الدستورية على أنه «**يعرض رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية مشاريع قوانين تعديل الدستور في اجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب لتتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل**». وذلك يعني أن المحكمة سوف تتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل بعد مصادقة المجلس قبل إصداره أو قبل عرضه على الاستفتاء إذا قرر رئيس الجمهورية ذلك وتتخذ المحكمة في هذه الحالة قرارا باتا.

الاختصاص الثاني يتعلق طبقا للفصل 144 من الدستور في تولى رئيس مجلس نواب الشعب عرض كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بهذا الدستور. وقد أكد الفصل 40 من قانون المحكمة الدستورية على أن رئيس مجلس نواب الشعب يعرض كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ورود مبادرة التعديل على مكتب المجلس ويعلم رئيس مجلس نواب الشعب كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمبادرة التعديل.

كما يضيف الفصل 41 من قانون المحكمة أنه تبدي المحكمة الدستورية رأيها في مدى تعلق المبادرة بالأحكام التي حجر الدستور تعديلها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها.

ورغم أن الدستور، وكذلك القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، يؤكدان أن المحكمة تكتفي بإبداء رأي في كون مبادرة التعديل لا تتعلق بما لا يجوز

الدستورية»، قراءات في دستور الجمهورية الثانية،منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، ص. 302 وما يليها.

تعديله في الدستور، ولا تقوم بمراقبة تلاؤم وتطابق المبادرة مع المبادئ والقيم الدستورية التي ارتأى المؤسسون حمايتها من تدخل السلطة التأسيسية الفرعية، بما يجعل تدخلها مندرجا مبدئيا في مجال الاختصاص الاستشاري، إلا أن الفصل 5 فقرة أخيرة من قانون المحكمة الدستورية أكد على أنه « **وتكون قرارات المحكمة الدستورية وآراؤها ملزمة لجميع السلطات.** »

أمّا فيما يتعلق بالمعاهدات فإنّ الفصل 120 من الدستور أكد، في فقرة ثالثة، بأن المحكمة الدستوريّة تختص بمراقبة « **المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهوريّة قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها**». ولعلّ السؤال الذي يطرح بصورة أولية هو الآتي :

هل أنّ الرقابة التي سوف تمارسها المحكمة الدستوريّة سوف تنصبّ على محتوى المعاهدة، أم أنّها سوف تراقب مدى دستوريّة مشروع قانون الموافقة فحسب ؟

نعتقد أنّه بالنّظر إلى الأحكام الدستوريّة وكذلك ما جاء بالفصل 43 من القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة تحت عنوان « في مراقبة دستوريّة المعاهدات»[1] وكذلك الممارسة السابقة للمجلس الدستوري التونسي[2]، فإنّ تدخّل المحكمة الدستوريّة لمراقبة المعاهدات يجب أن يشمل مراقبة مدى

---

(1) حسب الفصل 43 الوارد صلب القسم الثاني من الباب الرابع من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة « لرئيس الجمهوريّة أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستوريّة لمراقبة دستوريّتها وذلك قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها».

(2) يري بعض الدارسين أن المجلس الدستوري السابق كان يقتصر على النظر في مشروع قانون المصادقة على المعاهدة ولا ينصب نظره على المعاهدة في حد ذاتها غير أنه بالعودة إلى آراء المجلس الدستوري نلاحظ أنه لم يكن يقتصر على النظر في مشروع قانون المصادقة بل ينظر أيضا في مضمون المعاهدة. انظر مثلا الرأي عدد 60-2008 يتعلق بمشروع قانون المصادقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 1، 2 جانفي 2009، الصفحة 5. وقد جاء في حيثيات هذا الرأي ما يلي « حيث تضمنت الاتفاقية خاصة أحكاما تتعلق بوضع إطار قانوني لحماية مجاري المياه الدولية من أخطار الاستغلال والتلوث وللتعاون بين الدول على أساس المساواة في السيادة والسلامة الاقليمية والمصلحة المتبادلة وحسن النية....
وحيث يتضح من دراسة المشروع المعروض أن **مواد الاتفاقية موضوع الموافقة لا تتعارض مع احكام الدستور وهي ملائمة له ...**»

دستوريّة المعاهدة في حدّ ذاتها ومدى دستوريّة مشروع قانون الموافقة عليها الذي يعرضه رئيس الحكومة على المجلس[1] في شكل قانون أساسي[2] خاصّة وأنّ المعاهدات التي تفترض الموافقة عليها من قبل مجلس نوّاب الشعب تتعلّق بمواضيع هامّة « وخطيرة» حيث جاء بالفصل 67 من الدستور ما يلي: « **تعرض المعاهدات التجاريّة والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة أو بالتعهّدات الماليّة للدولة أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صبغة تشريعيّة على مجلس نوّاب الشعب للموافقة**».

ورغم الغموض الذي يميّز بعض مواضيع المعاهدات التي تفترض الموافقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب، وخاصّة فيما يتعلّق بصنف المعاهدات التي تتضمّن أحكاما ذات صبغة تشريعيّة، فإنّ أهميّة وحساسيّة المسائل التي تنظمها وتتدخل فيها هذه المعاهدات تفرض أن تمتد رقابة المحكمة الدستوريّة لتشمل، ليس فقط مشروع قانون الموافقة على المعاهدة، ولكن أيضا وخاصّة مضمون المعاهدة في علاقته بالأحكام الدستوريّة.

غير أنّ ما يجلب الانتباه بخصوص مراقبة المعاهدات الموافق عليها من قبل مجلس نوّاب الشعب هو أن المؤسس، وكذلك المشرّع الأساسي، لم يتبنّيا العرض الوجوبي لهذه المعاهدات أمام المحكمة الدستوريّة.

ففيما يتعلّق أوّلا بالفصل 120 من الدستور، فإنّنا نلاحظ أنّه استعمل عبارات عامّة وغامضة إذ أن المعاهدات يتمّ عرضها من قبل رئيس الجمهوريّة على المحكمة الدستوريّة بدون تحديد هل أن العرض وجوبي أم لا وهل أنّ لرئيس الجمهوريّة سلطة تقديريّة في هذا المجال أم أن اختصاصه مقيّد؟

أمّا فيما يتعلّق بالقانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة، فإنّه كان أكثر وضوحا حيث ورد بالفصل 43 أنّه « **لرئيس الجمهوريّة أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستوريّة**».

---

(1) حسب الفصل 62 فقرة 2 من الدستور « ... ويختص رئيس الحكومة لتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات...».
(2) علما بأنّ مشروع قانون الموافقة على المعاهدات يجب أن يتّخذ شكل قانون أساسي طبقا للفصل 65 من الدستور.

ويستنتج من ذلك أن العرض على المحكمة الدستوريّة اختياري، وهو يعود للسلطة التقديريّة لرئيس الجمهوريّة. ونعتقد أن هذا الحل يثير العديد من الإشكاليّات النظريّة والعمليّة.

فعلى المستوى النظري نلاحظ أنّ رقابة دستوريّة المعاهدات تعتبر مسألة مهمّة خاصّة وأن المعاهدات الدولية كثيرا ما يتمّ اعتمادها « كقاعدة إحالة» Une norme de référence في مراقبة دستوريّة القوانين. أي أن القاضي الدستوري يراقب مدى دستوريّة النص التشريعي في علاقته بالدستور، ولكن أيضا في علاقته بالمعاهدات الدوليّة المصادق عليها من قبل الدولة، باعتبار أن الدستور وتحديدا الفصل 20 يؤكّد على أن « **المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي**[1] **والمصادق عليها أعلى من القوانين وأدنى من الدستور**». وهو ما يعني أن القاضي الدستوري عليه، عند مراقبته لدستوريّة النصوص التشريعيّة، أن يتثبت من أنّها لا تخالف أحكام المعاهدات المنصوص عليها بالفصل 20.

أمّا على الصعيد العملي، فإنّ التخلي عن وجوبيّة إحالة المعاهدات الموافق عليها من قبل مجلس نواب الشعب، والمصادق عليها من قبل رئيس الجمهوريّة، يمكن أن يتسبب في إحراج للدولة التونسيّة. فماذا لو وقع الدفع لاحقا أمام المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريّة بند من بنود معاهدة وافق عليها المجلس وصادق عليها رئيس الجمهوريّة وأقرّت المحكمة الدستوريّة بجدية الطعن/الدفع. وقد اعتبر البعض أن من شأن هذه الوضعيّة أن تمس بمصداقيّة الدولة وتعاملاتها الدوليّة[2].

وأخيرا يمكن أن ندرج ضمن مراقبة عمل السلطة التشريعيّة، ولو أن الأمر لا يتعلق بمشروع قانون، عرض النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب على المحكمة الدستوريّة حيث جاء بالدستور أن المحكمة الدستوريّة تختص دون

---

(1) تجنب المشرع التأسيسي استعمال مصطلح مجلس نواب الشعب حتّى لا يقتصر التزام الدولة بعلوية المعاهدات الدولية الموافق عليها على القوانين الداخلية على المعاهدات التي عرضت على مجلس نواب الشعب وهو توجه سبق للمجلس التأسيسي أن تبنّاه وكان محل انتقادات حادّة من قبل الفقه: أنظر فرحات الحرشاني، «القانون الدولي»، اليوم الدراسي عبد الفتاح عمر، الثلاثاء 15 جانفي 2013 قراءة في مسودة مشروع الدستور تقييم واقتراحات، ص. 66 وما بعدها.

(2) عصام بن حسن، مرجع سابق، ص. 309.

سواها بمراقبة « **النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس الجمهوريّة**»[1].

ورغم أن النظام الداخلي لا يرتقي إلى مرتبة النصوص التشريعيّة، فإنّه يبقى مصدرا من مصادر القانون الدستوري ويحتل مكانة مهمّة في تنظيم عمل المجالس النيابيّة. غير أنّ المؤسس لم يحدّد زمن عرض النظام الداخلي على المحكمة الدستوريّة وجاءت أحكام الفصل 120 من الدستور غامضة بخصوص هذه النقطة، على خلاف الأمر بالنسبة لدستور 1959، الذي كان ينص على أنّه « **يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل بهما وذلك للنظر في مطابقتهما للدستور أو ملاءمتهما له**»[2].

كما أنّ الدستور الفرنسي لسنة 1958 أقرّ هو أيضا وجوبيّة عرض الأنظمة الداخليّة للمجالس النيابيّة على المجلس الدستوري قبل بداية العمل بها[3].

وبالعودة إلى القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة، نلاحظ أنّه خصّص الفصول 62 إلى 64 إلى مراقبة دستوريّة النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب وجاء بالفصل 62 أنّه « **يعرض رئيس مجلس نوّاب الشعب على المحكمة النظام الداخلي للمجلس وجميع التعديلات المدخلة عليه فور المصادقة على كلّ منها وقبل الشروع في العمل بها**». وهو ما يستشف منه أن العرض على المحكمة يكون وجوبيّا لأنّه لا يمكن الشروع في العمل بالنظام الداخلي للمجلس أو بالتعديلات المدخلة عليه إلا بعد عرضها على المحكمة الدستوريّة.

أمّا فيما يتعلّق بالنظام الداخلي الحالي للمجلس والتعديلات التي أدرجت عليه، فإنّها لم تعرض على القضاء الدستوري بما في ذلك الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، لاعتبارات موضوعيّة تتعلق بعدم إرساء المحكمة

(1) الفصل 120 مطة 5.

(2) الفصل 74 فقرة أخيرة من دستور 1 جوان 1959.

(3) حسب الفصل 61 فقرة أولى من الدستور الفرنسي:
« *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article* 11 *avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

الدستوريّة من جهة وعدم إسناد اختصاص مراقبة دستوريّة النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب للهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين من جهة أخرى[1].

ويبدو أن المجلس الوطني التأسيسي عمل على عدم تعطيل عمل السلطة التشريعيّة التي سوف يقع انتخابها باعتبار أهمية وحساسية النظام الداخلي في تنظيم وعمل هذه السلطة.

غير أن ذلك لا يمنعنا من التأكيد أن عدم عرض النظام الداخلي على رقابة الدستوريّة يبقى قابلا للنقد خاصّة وأن القضاء الإداري مثلا اعتبره مصدرا من مصادر الشرعيّة[2] التي يتمّ اعتمادها لتقييم مدى شرعيّة القرارات الإداريّة فيما يتعلّق بالنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وذلك في الحكم ابتدائي في القضيّة عدد 129086 بتاريخ 10 جوان 2015 حيث تم القضاء بالإلغاء الجزئي لقرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي فيما قضى به من رفض نشر وتحيين محاضر الجلسات العامة للمجلس وجلسات لجانه على الموقع الالكتروني للمجلس بناء على مخالفته لأحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

غير أنّ الأحكام الانتقاليّة الواردة بالقانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستورية تداركت هذه النقائص بأن نصت على أنّه « **بصرف النظر عن أحكام الفصل 62 وما بعده من هذا القانون، يتولّى رئيس مجلس نوّاب الشعب وجوبا إحالة النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب على المحكمة الدستوريّة في أجل أقصاه شهرا من مباشرتها لمهامها للنظر في دستوريته طبقا للآجال والإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.**

وإذا قضت المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريّة النظام الداخلي أو بعض أحكامه يتواصل العمل بها لأجل أقصاه ثلاثة أشهر»[3].

---

(1) الفصل الثالث من القانون الأساسي المنظم للهيئة لم يسند لها هذا الاختصاص.

(2) يجب التذكير بأن مصادر الشرعيّة تمّ تعدادها على سبيل الذكر صلب الفصل 5 من القانون الأساسي عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإداريّة والذي جاء فيه « تهدف دعوى تجاوز السلطة إلى ضمان احترام المشروعيّة القانونيّة من طرف السلط التنفيذية وذلك طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل والمبادئ القانونيّة العامّة».

(3) الفصل 78 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة.

إن هذه الأحكام كانت إيجابيّة في جانب منها خاصّة فيما يتعلق بوجوبيّة عرض النظام الداخلي الحالي على المحكمة الدستوريّة في أجل أقصاه شهر من مباشرتها لمهامها. غير أنّ بعض الحلول الواردة بها تطرح أكثر من تساؤل حول مدى وجاهتها :

النقطة الأولى تتعلق باستعمال مصطلح « النظر » في دستوريّة النظام الداخلي عوضا عن مصطلح « رقابة» النظام الداخلي الذي تمّ استعماله صلب الدستور. والحقيقة أنّنا لا نجد مبرّرا مقنعا لاستبدال مصطلح الرقابة بمصطلح النظر، باعتبار أنّ رقابة الدستوريّة تختلف اختلافا جوهريّا من حيث الطبيعة والآثار عن النظر في الدستوريّة، وهو مصطلح يذكرنا باختصاص المجلس الدستوري التونسي السابق في ميدان دستوريّة القوانين، وهو اختصاص ظل استشاريا باعتبار عدم إصدار المجلس لقرارات في مادّة دستوريّة القوانين باستثناء حالة الدفع بعدم القبول.

النقطة الثانية هو أنّ الفصل 78 وبعد استعماله لمصطلح « النظر » في فقرته الأولى عاد واستعمل مصطلح « قضت»، ومبدئيّا فإن استعمال هذا المصطلح يفترض أن المحكمة الدستوريّة تمارس اختصاصا قضائيّا بحتا في هذه المادّة وتصدر قرارات قضائيّة ملزمة للكافة.

غير أنّ المشرع الأساسي كرس حلا غريبا إلى حد ما وهو أن القضاء بعدم دستوريّة النظام الداخلي أو بعض أحكامه لا تحول دون مواصلة العمل به لأجل أقصاه ثلاثة أشهر. أي أنّ المجلس النيابي سوف يعمل لمدّة ثلاثة أشهر كاملة بنظام داخلي غير دستوري، أو على الأقل بنظام داخلي بعض أحكامه غير دستوريّة. وقد يبرر ذلك بالرغبة في عدم تعطيل عمل المجلس النيابي في انتظار إعداد نظام داخلي جديد وعرضه على المحكمة الدستوريّة للبت في مدى دستوريّته. أي أن ما قضت به المحكمة الدستوريّة من عدم الدستوريّة يظلّ معلقا لمدّة ثلاثة أشهر على الأكثر.

ويبقى الحل الذي جاءت به الأحكام الانتقاليّة مثيرا للجدل من الناحية الدستوريّة البحتة، خاصّة وأنّ النظام الداخلي للمجلس تمّ اعتماده من قبل الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين في رقابة دستوريّة القوانين[1] وقد جاء في أحد قرارات الهيئة الوقتية ما يلي :

(1) قرارات الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بخصوص المجلس الأعلى للقضاء وقانون البنوك والمؤسسات المالية للدولة.

« وحيث أن هذه الأحكام المتصلة بكيفية وضع النصوص التشريعية والتي تنضوي في مجالها أحكام الفصل 138 من النظام الداخلي تجعلها بالضرورة تستوعب مقتضيات وضوابط دستورية تجب مراعاتها عند النظر في مشاريع القوانين.»[1]

وقد زادت الهيئة الوقتية في توضيح موقفها من القيمة القانونية للنظام الداخلي بأن أكدت في قرارها عدد 5-2016 ما يلي» **وحيث أن الطعن بعدم الدستورية لا يمكن أن يتأسس على مجرد مخالفة أحكام النظام الداخلي باعتبارها ليست قيمة دستورية في حد ذاتها بل يجب أن تعكس وتستوعب هذه الأحكام مقتضيات ومبادئ دستورية وأن تنهض الحجة أن هذه المبادئ والمقتضيات الدستورية قد تم فعلا خرقها من جراء عدم التقيد بأحكام النظام الداخلي.»**[2]

وبذلك فإن الهيئة استبعدت أن يكون للنظام الداخلي قيمة دستورية أو أن يكون قاعدة إحالة في مراقبة دستورية مشاريع القوانين، وأن اللجوء إليه لا يكون إلا بصورة تبعية كلما كانت أحكام النظام الداخلي تستوعب مقتضيات ومبادئ دستورية تم خرقها.

وإضافة إلى الخصوصيّات المتعلقة بمجال الرقابة السابقة أو الوقائيّة، فإنّ عديد الملاحظات تفرض نفسها بخصوص امتداد هذا الصنف من أصناف الرقابة على مشاريع القوانين.

الملاحظة الأولى هو أن الدستور لم يحدّد صراحة امتداد الرقابة السابقة على مشاريع القوانين حيث اكتفى الفصل 121 من الدستور بالتأكيد، في فقرته الأولى، أنّه « **تصدر المحكمة قرارها في أجل 45 يوما من تاريخ الطعن بعدم الدستوريّة وبالأغلبيّة المطلقة لأعضائها**».

أمّا الفقرة الثانية من نفس الفصل، فإنّها تحدّد بصورة ضمنيّة أو غير مباشرة امتداد هذا الصنف من الرقابة حيث جاء بها « **ينصّ قرار المحكمة على أنّ الأحكام**

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2016 بتاريخ 24 ماي 2016 المتعلق بالبنوك والمؤسسا المالية .

(2) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 5-2016 بتاريخ 2 جويلية 2016 المتعلق بمشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية، الرائد الرسمي عدد 58 بتاريخ 15 جويلية 2016 الصفحة 2514.

موضوع الطعن دستوريّة أو غير دستوريّة»... ومبدئيًا، فإنّ المحكمة الدستوريّة لا يمكنها أن تنظر في كامل مشروع القانون المعروض عليها، وإنّما تقتصر على الطعون التي تمّت إثارتها من قبل سلطات العرض، وهي رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثون نائبا على الأقل.

وفي نفس الاتّجاه تقريبا يسير المشرّع التأسيسي في القانون المتعلق بالمحكمة الدستوريّة والذي جاء في فصله 52 فقرة أولى « **لا تتعهّد المحكمة إلا في حدود ما وقع إثارته من طعون**».

ونعتقد أنّ هذا التوجّه التشريعي منتقد لعدّة أسباب :

السبب الأوّل هو أنّ عدم الإقرار بحق المحكمة الدستوريّة في مراقبة كامل مشروع القانون المطعون في عدم دستوريّة بعض فصوله قد يؤدّي بالضرورة إلى مرور أحكام غير دستوريّة، والحال أنّ الغاية القصوى من الرقابة القبلية على مشاريع القوانين هي الوقاية، بصورة مسبقة، من إمكانيّة تسرّب أحكام تشوبها عيوب دستوريّة صلب المنظومة القانونيّة للدولة.

السبب الثاني هو أن عدم الإقرار بإمكانيّة التعهّد التلقائي للمحكمة قد يحرمها من فرصة مواتية لتطهير مشاريع القوانين من الشوائب الدستوريّة، وبالتالي الحد من إمكانيّة الدفع بعدم الدستوريّة أمامها لاحقا، خاصّة وأن مجال الدفع بعدم الدستوريّة هو مجال واسع جدّا وقد يساهم خاصّة في صورة التعسف في استعماله من قبل المتقاضين في تعطيل عمل المحكمة والحدّ من نجاعة رقابتها وجودة القرارات الصادرة عنها.

السبب الثالث هو أنّ الطعن في بعض أحكام مشروع قانون لا يمكن أحيانا النظر فيه والحسم في مدى جديته إلاّ من خلال العودة إلى مجمل مشروع القانون، خاصّة وأن مشروع القانون هو وحده متجانسة وليس مجموعة من الفصول المركبة بطريقة اعتباطيّة.

إنّ الإقرار بعدم دستوريّة بعض الأحكام من المشروع، بقطع النظر عن محتوى القانون ككل، قد يمسّ من توازنه الداخلي، ويمكن أن يساهم في عدم وضوحه وعدم مقروئيته والحال أنّ الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين أكدت، صلب أحد قراراتها، اقتداء بفقه قضاء المجلس الدستوري الفرنسي، أنّه :

« وحيث أنّه من شروط صياغة النصوص التشريعيّة أن تستجيب لمبدأ السلامة المرتقبة منها ومناط ذلك أن النص يجب أن يكون على قدر من الوضوح والدقة بما يسمح باستيعابه وإدراك مضمونه».[1]

الملاحظة الثانية تتعلق بواجب التعليل المحمول على المحكمة ونعتقد أن هذا الواجب منطقي لسببين على الأقل :

السبب الأول هو أن التعليل يعتبر من مستلزمات القرارات القضائيّة وذلك بصورة تقليديّة. بل أنّ التعليل كان في وقت من الأوقات معيارا حاسما للتمييز بين القرار القضائي والقرار الإداري عندما كان مجال تعليل القرارات الإداريّة محصورا جدّا.

السبب الثاني هو أن فقه قضاء المحكمة الدستوريّة هام ومتشعّب وهو موجّه لكلّ الهيئات في الدولة، بما في ذلك السلطة القضائيّة. أي أنّه إضافة إلى حجيّته المرتبطة بصبغته القضائيّة، فإنّ له صبغة بيداغوجيّة لأنّه يوجه عمل المحاكم واجتهاداتها، من ذلك مثلا أنّ المحكمة الدستوريّة يمكنها أن تلجأ إلى تقنية « التأويل المشروط» Les réserves d'interprétation.[2]

والتأويل المشروط هي تقنية فقه قضائية تساعد على إنقاذ النص التشريعي من الحكم بعدم دستوريته من خلال اشتراط تأويله من قبل المحاكم في اتجاه معين يضمن تلاؤمه مع القواعد الدستورية. وهو ما يفترض تعليلا كافيا ومقنعا لقرارات القاضي الدستوري. فكيف يمكن لقاض أن يلتزم بتأويل المحكمة الدستوريّة للنص التشريعي، والحال أنّ التأويل هو من الوظائف الأساسيّة والجوهريّة للقاضي، إذا لم يكن اجتهاد المحكمة معلّلا بالقدر الكافي؟[3]

---

(1) قرار الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين عدد 2/ 2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد 50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على تصدير الفضلات من الحديد وبعمليّة تصدير ظرفيّة إلى موفى سنة 2017، الرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة، عدد 39 المؤرخ في 16 ماي 2017، ص. 1555 وما بعدها.

(2) Sur la question en droit tunisien voir Mariem ZRIBI, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », mémoire de master en droit public, faculté de droit de Sfax, 2010 et en droit français voir notamment Alexandre VIALA, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », LGDJ, ouvrage couronné par le conseil constitutionnel, prix de thèse, 1998.

(3) La réserve d'interprétation est une règle d'interprétation spécifique au niveau

وقد كان بالإمكان الاقتداء ببعض التجارب المقارنة فيما يتعلّق بنشر الآراء المخالفة لأعضاء المحكمة الدستوريّة لمزيد إثراء النقاش الدستوري وفهم الحجج والحجج المضادة التي قام عليها قرار المحكمة الدستورية، غير أن القانون المنظم للمحكمة الدستورية لم يساير هذا التوجه التزاما بمبدأ سرية المداولة الذي يحكم الإجراءات القضائية في الدول المتأثرة بالمنوال الإجرائي الفرنسي.

والآراء المخالفة هي آراء بديلة لما تمّ اتّخاذه من قبل الأغلبيّة يتمّ إبداؤها من قبل قاض أو مجموع من القضاة، لا يمثلون الأغلبيّة، وهي إمّا أن تقدم حلا مختلفا للنزاع المعروض أمام المحكمة، أو أنّها تقدم نفس الحل، ولكن على أساس قانوني مختلف أو على أساس قراءة مختلفة للنصوص المعتمدة في حلّ النزاع[1]. ويمكن تقديم بعض الحجج التي تبرّر اللجوء إلى مثل هذه التقنية المعتمدة خاصّة في المنوال القانوني- الإجرائي الأنقلوساكسوني.

الحجّة الأولى: إن نشر الآراء المخالفة أو الأقلية يمكن من إثراء النقاش القانوني حول المسائل الدستوريّة.

---

constitutionnel et propre à la juridiction constitutionnelle. En effet, pour sauver la constitutionnalité d'une disposition législative déférée, le juge constitutionnel cadre et encadre, par le biais d'une réserve d'interprétation, les conditions de sa mise en œuvre. Moyennant un ensemble d'instruments, la réserve interprétative agit directement sur la substance normative de la loi pour la mettre en harmonie avec les exigences constitutionnelles.

Cette prise en charge prend la forme d'une troisième voie décisionnelle qu'on appelle « réserve d'interprétation », « interprétation conforme à la constitution », « directive d'interprétation » ou encore « déclaration de conformité sous réserve ». En réalité, c'est une troisième situation de caractère intermédiaire, celle ou le juge constitutionnel déclare conforme, mais sous réserve que soit respectée l'interprétation qu'il donne aux dispositions litigieuses et à condition que ne soit pas dénaturé le principe constitutionnel que le législateur met en œuvre, la loi est ainsi déclarée conforme et nulle autorité ne pourra désormais écarter l'application. », Voir Mariem ZRIBI, mémoire précité, page 3.

(1) أنظر بخصوص الآراء المخالفة في فرنسا:
Wanda Mastor, « Pour les opinions séparées au Conseil constitutionnel », Conférence donnée à la Cour de cassation, le 18 octobre 2005.

أنظر كذلك:
Slim Laghmani, « La Cour constitutionnel », in « La Constitution de la Tunisie : Processus principes et perspectives », ouvrage précité publié par la PNUD, p. 408.

الحجّة الثانية: هو أن هذه التقنية يمكن أن تساهم في تطوير فقه القضاء الدستوري، وقد تساعد على حصول تحوّلات فقه قضائيّة في المستقبل.

الحجّة الثالثة: هو أن نشر الآراء المخالفة قد يساعد على تحسين جودة القرارات الصادرة عن المحاكم الدستوريّة التي سوف تجتهد أكثر في تعليل قراراتها لإقناع الدارسين والمختصّين بوجاهة تلك القرارات.

العنصر الثاني- إجراءات الرقابة والآثار المترتّبة عنها

تكمن أهميّة الإجراءات في أنّها السبيل أو الطريق المؤدّي إلى جوهر الحق، فقد تضيع الحقوق في المسالك المتشعّبة للإجراءات القضائيّة. وبقدر ما تكون الإجراءات واضحة وشفافة، بقدر ما يكون الوصول إلى الحقوق أسهل رغم أنّ التعقيد يبقى من خصوصيّات القوانين الإجرائيّة.

وفيما يتعلق بإجراءات الطعن بعدم الدستوريّة في مشاريع القوانين أمام المحكمة الدستوريّة، نلاحظ أنّ المشرّع التأسيسي لسنة 2014 وكذلك المشرّع الأساسي لسنة 2015، كرّسا العديد من الأحكام والحلول المتعلّقة بإجراءات الرقابة السابقة على مشاريع القوانين وهي إجراءات طويلة وخصوصيّة وأحيانا معقّدة.

وسوف نتعرّض في **مرحلة أولى** إلى سلطات العرض أو الأخطار في مادّة الطعن بعدم الدستوريّة **وفي مرحلة ثانية** إلى مختلف الشروط والمراحل الإجرائيّة الأخرى المرتبطة بالطعن بعدم الدستوريّة.

1 ـ صلاحية العرض:

كتب الفقيه النمساوي، وأب نظريّة الهرميّة القانونيّة هانس كلسن منذ سنة 1928، ما يلي حول أهمية وخطورة إجراء العرض على القضاء الدستوري :

> « *La question du mode d'introduction de la procédure devant le tribunal constitutionnel a une importance primordiale, c'est de la solution que dépend principalement la mesure dans laquelle le tribunal constitutionnel pourra remplir sa mission de garant de la Constitution* »(1).

(1) H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », RDP, 1928, p. 245, n° 9.

كما أن الفقه الحديث ذهب في نفس الاتجاه فاعتبر باسكال جان Pascal jan أن :

« *Les conditions d'accès au juge et l'observation des règles d'organisation des recours sont au cœur du droit et de l'efficacité de la règle de droit ; s'interroger sur les conditions d'accès au juge constitutionnel, juge des normes, c'est bien d'avantage qu'exposer de simples techniques procédurales, c'est mesurer l'efficacité du contrôle du Conseil* »(1).

وكتب هنري روسيان Henri Roussillon في نفس السياق:

« *Le plus ou moins grand nombre d'autorités ou de personnes habilitées à saisir le Conseil ainsi que le plus ou moins grande facilité de le faire commandent la réalité de son rôle et donc son succès* »(2).

وأخيرا أكد دومنيك روسو Dominique Rousseau أنه :

« *Il existe un lien entre le nombre et la qualité des autorités habilitées à saisir le Conseil et le rôle de cette institution* ». *La limitation du droit de saisine était une garantie de la limitation du rôle du Conseil constitutionnel* »(3).

وقد عانى المجلس الدستوري التونسي السابق من احتكار رئيس الجمهوريّة لصلاحيّة العرض في المادّة الدستوريّة، رغم وجود عدّة مجالات للعرض الوجوبي، ممّا حرمه من نظرة نقديّة إزاء مشاريع القوانين وجعله جهازا منغلقا على نفسه ومحدود النجاعة.

وقد عمل واضعو دستور 27 جانفي 2014 على تجاوز العيوب التي ارتبطت باحتكار رئيس الجمهوريّة لصلاحيّة العرض في المادّة الدستوريّة في ظلّ الدستور

(1) Pascal Jan, « L'accès au juge constitutionnel ; modalités et procédures », RDP, 2002, n° 2, p. 448.
(2) Henri Rouseillon, « Le Conseil constitutionnel », Dalloz, 1996, p. 21.
(3) Dominique Rousseau, « Droit du contentieux constitutionnel », Montchrestien, 1995, p. 62.

السابق[1]. وجاء بالفصل 120 فقرة أولى ما يلي: « **تختصّ المحكمة الدستوريّة دون سواها بمراقبة دستوريّة :**

مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نوّاب الشعب».

وبالتمعّن في مختلف مراحل إعداد الدستور ومختلف المسودات والمشاريع التي تمّ إعدادها، نلاحظ تطوّرا فيما يتعلّق بجهات الإخطار أو العرض، حيث يعتبر أهم تطوّر هو حذف الإمكانيّة المفتوحة للأفراد في الطعن بعدم الدستوريّة. ففي مسودة الدستور الصادرة في أوت 2012، كانت هنالك إمكانيّة للأشخاص في الطعن ضدّ الأحكام الباتّة في حالة خرقها للحقوق والحريات المضمونة في الدستور وبعد استنفاذ كلّ طرق الطعن.

أمّا مسودة 14 ديسمبر 2012، فجاء فيها خاصّة بأنّه يمكن الطعن للأشخاص ضدّ الأحكام الباتّة الخارقة للحقوق والحريات المضمونة في الدستور والتي لم يسبق للمحكمة النظر فيها وبعد استنفاذ كلّ طرق الطعن.

ويعتبر الحل الذي توصل إليه واضعو الدستور قريبا من بعض الحلول التي تمّ اعتمادها في القوانين والدساتير المقارنة. ففي المغرب يكون الإخطار من قبل الملك، رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس المستشارين، 1/ 5 أعضاء مجلس النواب وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين. أمّا في الجزائر، فإنّ العرض يكون من قبل رئيس الجمهوريّة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من قبل رئيسي مجلس الأمّة.

أمّا في فرنسا، فإنّ صلاحيّة الإخطار شهدت تطوّرا ويكون الإخطار حاليا، حسب الدستور الفرنسي لسنة 1958، من قبل رئيس الجمهوريّة أو الوزير الأوّل أو رئيس الجمعيّة الوطنيّة أو رئيس مجلس الشيوخ أو 60 نائبا أو عضو في مجلس الشيوخ.

ورغم تعدّد جهات العرض، وهو أمر إيجابي، فإنّ الممارسة أمام الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين أثبتت صعوبة تجميع إمضاءات 30 نائبا للطعن في بعض مشاريع القوانين لاعتبارات تتعلّق بتركيبة مجلس نوّاب الشعب

(1) Voir Mootez Gargouri, « La saisine du Conseil constitutionnel », Etudes juridiques, n° 17, 2010, p. 101 et s.

والتحالفات داخله وضعف المعارضة وانقسامها إضافة إلى عدم وجود دعم فني للنواب لإعداد الطعون في الدستوريّة.

ونعتقد أنّه بإمكان رئيس الجمهوريّة أن يكرّس «عرفا دستوريّا» في العرض الآلي لمشاريع القوانين الأساسيّة على المحكمة الدستوريّة لمراقبة مدى دستوريّتها عندما تتعلق بمجال الحقوق والحريات المضمونة دستوريّا، خاصّة وأنّ ذلك لا يتعارض مبدئيّا مع الأحكام الدستوريّة والأحكام الواردة ضمن القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة.

كما يمكن للمحكمة الدستوريّة أن تفتح المجال أي أن تتوسّع في مجال رقابتها من خلال التعهّد التلقائي كلّما تمّ الطعن أمامها في مشروع قانون. ففي هذه الحالة يمكنها أن لا تقتصر على النظر فيما تمّت إثارته من طعون، وإنما تنظر في مدى دستوريّة كامل مشروع القانون خاصّة إذا ما اتّضح لها وجود أحكام بديهيّة اللادستوريّة.

ورغم أنّ الدستور والقانون الأساسي لم يكرّسا صراحة هذه الإمكانيّة، فإنّه يمكن القياس على ما ينصّ عليه الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرّخ في 18 أفريل 2014 يتعلّق بالهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين[1].

أمّا فيما يتعلّق بإجراءات العرض على المحكمة الدستوريّة، فإنّها تتميّز بتنوّعها وتعددها إذ لا بدّ من التمييز بين إجراءات العرض في مادّة مراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، وإجراءات العرض في مادّة مراقبة دستوريّة المعاهدات، وفي مادّة مراقبة دستوريّة النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب. وأهمّ ما يميّز هذه الإجراءات أنّها طويلة ومعقدة ومتشعّبة ومرتبطة بآجال محدّدة.

إلاّ أنّ هذا التعقيد والتشعّب قد يجد مبررا له في تنوّع صلاحيّات المحكمة في مادّة الرقابة القبلية وخصوصيّة كلّ صنف من هذه الصلاحيّات. إضافة إلى حرص المشرّع الدستوري لسنة 2014، وكذلك الأساسي لسنة 2015، على توضيح كلّ السبل الإجرائيّة والشروط المتعلقة بالطعن بعدم الدستوريّة لأنّ تيسير اللجوء إلى القضاء، وهو مبدأ دستوري منصوص عليه بالفصل 108 فقرة ثانية

(1) جاء بالفصل 3 ما يلي « تتولّى الهيئة مراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين نائبا على الأقل».

من الدستور، يفترض سهولة النفاذ إلى القاضي المختص، ولكنّه يفترض كذلك وضوح الإجراءات ومقروئيتها حتّى لا تضيع الحقوق في المتاهات الإجرائيّة.

ملاحظة أولى : ومن جهة أخرى، نلاحظ أنّ المشرع سواء في الدستور أو في القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية، لم يميّز في إطار مراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بين مشاريع القوانين الأساسيّة ومشاريع القوانين العادية إلاّ أنّه أفرد مشروع قانون الماليّة بأحكام خصوصيّة.

ونعتبر أنّ إفراد مشروع قانون الماليّة بأحكام خصوصيّة منطقي جدّا باعتبار الخصوصيّات الموضوعيّة المرتبطة بالمصادقة عليه والتي حدّدها الفصل 66 من الدستور إذ نلاحظ اختصارا للآجال في مادّة مراقبة دستوريّة مشاريع قوانين الماليّة. ورغم أنّ هذه الآجال قد تبدو ضيّقة، إلاّ أنّ ذلك مرتبط بضرورة ختم مشروع قانون الماليّة في أجل لا يتعدّى 31 ديسمبر لارتباط ذلك بمبدأ السنوية في المجال المالي وبضرورة استمرار الدولة والمرفق العام.

ملاحظة ثانية: هو أن الفصل 46 من القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة اقتضى أنّه « **لا يحول تقديم إحدى الجهات المذكورة بالفصل 45 (أي سلطات العرض) من هذا القانون لطعن بعدم دستوريّة مشروع قانون دون حق الجهات الأخرى في رفع طعن مستقل في ذات المشروع وللمحكمة الدستوريّة أن تقرّر ضمّ الطعون والبت فيها بقرار واحد**».

ويبدو هذا الحل منطقيّا خاصّة وأنّ المحكمة لا تبتّ مبدئيّا، رغم قابلية هذه القراءة للنقد، إلا في الطعون التي تمّت إثارتها من قبل جهات العرض، ممّا يجعل فتح المجال أمام جهات أخرى للطعن مفيدا، خاصّة إذا كان موضوعه يختلف عن الطعون الأخرى الواردة من جهات العرض الأخرى.

ملاحظة ثالثة: هو أنّ القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة نصّ في فصله 49 فقرة ثانية أنّه « **لكلّ من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين نائبا بحسب الحالة في أجل سبعة أيّام من الإعلام المشار إليه في الفقرة السابقة تقديم ملاحظات متعلقة بدستوريّة مشروع القانون موضوع الطعن. ويقلّص الأجل إلى ثلاثة أيّام بالنسبة لمشروع قانون الماليّة**».

ويعتبر هذا الإجراء خصوصيًا في مادّة مراقبة دستوريّة القوانين عموما إذ أنّه يمكن من إضفاء نوع من المواجهة في مادّة مراقبة دستوريّة مشاريع القوانين، وهو نفس الحل الذي تمّ اعتماده في القانون الأساسي المتعلق بالهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين[1].

ورغم أنّ الطعن بعدم الدستوريّة لا يهمّ مبدئيًا مصالح الخصوم لأنّه ليس نزاعا بين الأطراف، فإن تكريس هذا الإجراء قد يكون مفيدا خاصّة لمساعدة المحكمة الدستورية في اتّخاذ قرارها باعتبار أنّها سوف تنطلق من طعون مفصلة ومن ردود على تلك الطعون ممّا يجعل كلا الطرفين حريصا على تقديم حجج مقنعة وموضوعيّة لتبرير طعنه أو ردّه على ذلك الطعن.

2 ـ آثار العرض:

تعتبر الآثار المترتبة عن الطعن بعدم الدستوريّة على غاية من الأهميّة باعتبار أنّها من المعايير التي يمكن من خلالها التأكد من الطبيعة القضائيّة الصرفة للمحكمة الدستوريّة، كما أنّها من معايير نجاعة الرقابة على الدستوريّة.

فلا يمكن الجزم بنجاعة رقابة دستوريّة القوانين في غياب سلطة تقريريّة للهيئة المكلفة بالرقابة إذ أنّ قيام المحكمة بدورها في حماية علويّة الدستور، من خلال الانتصاب كسلطة مضادّة وحكم بين السلط، مرتبط بإلزاميّة القرارات التي تصدرها.

وقد نصّ الدستور في فصله 121 فقرة ثانية على أنّه « **ينصّ قرار المحكمة على أنّ الأحكام موضوع الطعن دستوريّة أو غير دستوريّة ويكون قرارها معلّلا وملزما لجميع السلطات...**».

كما أنّ الفصل الخامس من القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة أكّد في فقرته الأخيرة أنّه « **وتكون قرارات المحكمة الدستوريّة وآراؤها ملزمة لجميع السلط العموميّة**».

إنّ جملة هذه الأحكام تعتبر مهمّة باعتبار أنّها تقطع مع تجربة المجلس الدستوري السابق الذي لم تكن له سلطة تقريريّة في مادّة مراقبة دستوريّة القوانين،

(1) الفصل 19 فقرة أخيرة.

حيث كان المجلس الدستوري يكتفي بإصدار آراء، والتي رغم صبغتها الإلزاميّة، فإنّها تبقى مندرجة ضمن الاختصاص الاستشاري.

وتعتبر هذه الأحكام المتعلقة بالاختصاص التقريري للمحكمة الدستورية خطوة نحو تكريس رقابة ناجعة على عمل السلطة التشريعيّة. غير أنّ بعض الملاحظات يمكن إبداؤها بخصوص قرارات المحكمة في هذا المجال:

الملاحظة الأولى هو أنّ الفصل 121 اعتبر أنّ موضوع القرار الصادر عنها هو التصريح بأنّ الأحكام موضوع الطعن دستوريّة أو غير دستوريّة. غير أنّه لا بدّ من الإشارة إلى أنّ القاضي الدستوري، في العديد من التجارب المقارنة (إيطاليا – ألمانيا...)، أو حتّى بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي وكذلك التونسي، يلجأ عادة إلى تقنية التأويل المشروط أو التحفظي والذي بموجبه يعلن الحكم أو الفصل دستوريّا شرط تأويله بطريقة معينة من قبل السلط العموميّة خاصّة السلطة القضائيّة. والغاية من هذه التقنية هي عدم التصريح الآلي باللادستوريّة مع وضع ضوابط حتّى لا يتمّ تطبيق الفصل أو الحكم بطريقة مخالفة للدستور.

ونعتقد أنّ يمكن للمحكمة الدستوريّة عند انتصابها اعتماد هذه التقنية لأنّها تندرج، حسب اعتقادنا، ضمن الإعلان على أن الأحكام موضوع الطعن دستوريّة ولكن بشروط معيّنة.

الملاحظة الثانية هو أن إلزاميّة قرارات المحكمة الدستوريّة لا تتوجّه فقط إلى السلطة القضائيّة، وإنّما تتوجّه أيضا إلى كلّ السلط العموميّة أي السلطة التشريعيّة، ولكن أيضا السلطة التنفيذيّة والإداريّة. إذ لا يمكن لهذه السلط أن تتجاهل القرارات الصادرة عن المحكمة الدستوريّة، كما أنّها مطالبة منطقيّا بأن تتجنّب اقتراح أو المصادقة على مشاريع أو مقترحات قوانين تتضمّن أحكاما مماثلة لتلك التي سبق للقاضي الدستوري أن أقرّ بعدم دستوريّتها.

الملاحظة الثالثة هو أنّ الدستور، وكذلك القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة، يؤكّدان على أنّه في صورة انقضاء الآجال دون إصدار المحكمة لقرارها، فإنّها تكون ملزمة بإحالة المشروع فورا إلى رئيس الجمهوريّة[1].

(1) الفصل 121 فقرة أخيرة من الدستور والفصل 52 فقرة أخيرة من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة.

ورغم أنّ هذا الحل يبدو، لأوّل وهلة، متناقضا مع الغاية من الرقابة على دستوريّة مشاريع القوانين وهي ضمان علويّة الدستور من خلال تطهير الأحكام التشريعيّة وقائيّا من الشوائب غير الدستوريّة، فإنّ اعتماده يبدو منطقيّا لسببين على الأقل :

السبب الأوّل هو تجنّب تعطيل عمل السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، إذ لا يعقل أن يبقى مشروع القانون معلقا إلى ما لا نهاية وهو ما يتعارض مع نجاعة العمل الحكومي، وقد تكون له انعكاسات سلبيّة على مصداقيّة السلطة التنفيذيّة.

السبب الثاني هو أنّ هذا الحل من شأنه أن يحث المحكمة الدستوريّة على البت في مدى دستوريّة مشاريع القوانين في آجال معقولة، وهي الآجال التي تمّ تضمينها صلب النصوص القانونيّة المتعلقة بها.

ورغم حداثة العهد بالرقابة القضائية الصرفة لدستورية القوانين، فإن المجلس الوطني التأسيسي اختار أن يكرس صلب دستور 27 جانفي 2014، إلى جانب الرقابة على دستورية مشاريع القوانين، صنفا آخر من الرقابة الدستورية لا يقل أهمية وهي الرقابة على القوانين أو الدفع بعدم الدستورية.

الفقرة الثانية | الدفع بعدم الدستورية أو مراقبة دستورية القوانين

يعتبر الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة أحد أهمّ التجديدات التي جاء بها دستور 27 جانفي 2014 فيما يتعلّق بمادّة مراقبة دستوريّة القوانين[1].

وإسناد هذا الاختصاص للقضاء الدستوري سوف ينعكس لا محالة، وبصورة جوهريّة، على سير مرفق القضاء، بل يمكن القول أنّه يمكن أن يمثل « **ثورة حقيقيّة في المجال القانوني والقضائي** » خاصّة وأنّ فكرة مراقبة دستوريّة القوانين في بلادنا ظلّت تتأرجح لعقود بين الصمت[2]، وهو صمت دستور 1 جوان 1959،

(1) مع الإقرار بوجود تجديدات أخرى تبرز من خلال تركيبة المحكمة الدستورية والسلطة التقريرية التي تتمتع بها والجهات المخول لها اللجوء إلى المحكمة إضافة إلى اختصاصها بمراقبة مشاريع تعديل الدستور...

(2) يتعلق الامر بصمت دستور 1959 عن رقابة دستورية القوانين والجهة المكلفة بها رغم أن دستور 1861 كرس بوادر النظر في دستورية النصوص ذات المحتوى التشريعي حيث أكد الفصل 60 من الدستور أن المجلس الاكبر هو المحافظ على العهود والقوانين والحامي لحقوق جميع السكان من وقوع ما يخالف أو يضعف أصول القوانين.

والفشل، وهو فشل إنشاء مجلس دستوري سنة 1971 [1]، والرفض، وهو رفض القضاء مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع.

ورغم أن فكرة إنشاء جهاز مكلف بمراقبة دستورية القوانين أساسا طرحت بعد خطاب الرئيس بورقيبة في 8 جوان 1970، حيث قدم مشروع لتعديل الدستور في 9 فيفري 1971 يتضمن إحداث مجلس دستوري، إلا أن ذلك المشروع تم التخلي عنه حيث اعتبر الوزير الأول آنذاك أن تونس دولة صغيرة وليس من الحكمة أن تتعدد فيها المؤسسات، إلى جانب أن الفصل 41 من الدستور يفي بالحاجة بما أنه يسند لرئيس الجمهورية صلاحية ضمان احترام الدستور.[2]

وقد اقترنت فكرة « النظر في دستورية القوانين» منذ 1987 بإنشاء المجلس الدستوري بواسطة أمر رئاسي لمنع القضاء من بسط رقابته على دستورية القوانين عن طريق الدفع خاصة وأن بعض المحاكم العدلية سارت في هذا الاتجاه[3]. ورغم الارتقاء بالمجلس الدستوري إلى المرتبة التشريعية بموجب قانون 1990، ثم إدراجه صلب الدستور في التسعينات من القرن الماضي وتطويره خاصة بموجب تعديل 1 جوان 2002 [4] وتنظيمه بالقانون الأساسي عدد 52 لسنة 2004 المؤرخ في 12 جويلية 2004، فإنه ظل جهازا استشاريا بالأساس وتابعا لرئيس الجمهورية.

وقبول الدّفع بعدم الدستوريّة صلب منظومة دستوريّة وقضائيّة لم تستبطن بعد وبالقدر الكافي تقنية مراقبة دستوريّة القوانين هو في حدّ ذاته مغامرة أقدم عليها المؤسسون. وهو مبدئيا تقدّم «ثوري» في مجال حماية الحقوق والحريات

(1) طرحت فكرة إنشاء مجلس دستوري بعد خطاب الرئيس بورقيبة في 8 جوان 1970 حيث قدم مشروع لتعديل الدستور في 9 فيفري 1971 يتضمن إحداث مجلس دستوري إلا أن ذلك المشروع تم التخلي عنه حيث اعتبر الوزير الأول آنذاك أن تونس دولة صغيرة وليس من الحكمة أن تتعدد فيها المؤسسات الدستورية إلى جانب أن الفصل 41 من الدستور يفي بالحاجة بما انه يسند لرئيس الجمهورية صلاحية ضمان احترام الدستور. انظر مداولات مجلس الأمة عدد 8 لسنة 1976 صفحة 78.

(2) مداولات مجلس الامة، عدد 87، 1976 الصفحة 78.

(3) Voir Hédi BEN MRAD, « Commentaire du décret instituant le conseil constitutionnel de la république »' Actualité juridique tunisienne, n° 12, 1989, page 92.

(4) حول المجلس الدستوري من خلال تعديل 2002 انظر لمياء ناجي وبسام الكراي، « المجلس الدستوري على ضوء تعديل 1 جوان 2002»، مجلة دراسات قانونية عدد 14 الصفحة 69 وما يليها.

وتكريس أسس ومقوّمات دولة القانون التي غفل المؤسسون عن إدراجها صراحة صلب الدستور، والتي تفترض وجود آليّات للرّقابة الناجعة والمتواصلة ليس فقط على السلطة التنفيذيّة، ولكن كذلك على السلطة التشريعيّة خاصّة في علاقتها بالدستور الذي يعتبر القاعدة المرجعية والعليا في الدولة[1].

فالدستور يعتبر الأساس الذي تقوم عليه الدولة بجميع سلطاتها المؤسسة أي التنفيذية والتشريعية والقضائية وحتى الإدارية. غير أن فكرة مراقبة عمل السلطة التشريعية ليست بالبداهة التي تبرز لنا اليوم خاصة في علاقتها بمبدأ سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلط وكذلك قرينة الدستورية التي تتمتع بها النصوص التشريعية والتي تعبر مبدئيا عن إرادة الشعب صاحب السيادة.

إن طابع المغامرة الذي يميّز القبول، صلب دستور 27 جانفي 2014، بمراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدفع يبرز من خلال فتح المجال للدفع بعدم الدستوريّة أمام كلّ المتقاضين وفي جميع المجالات وفي كل درجات التقاضي، والحال أنّ فرنسا مثلا لم تدرج الدّفع بعدم الدستوريّة إلاّ إثر التنقيح الدستوري الصادر في 23 جويلية 2008 وجعلته مقيّدا، نظرا لانعكاسات هذه الآليّة الرقابيّة على سير المنظومة القضائيّة ووظائفها وخطورة التعسف في ممارستها[2]، حيث نص الدستور الفرنسي في فصله 61 أولا على ما يلي :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé »

إن دراسة الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة يفترض إبداء ملاحظتين أوّليتين :

---

(1) Voir notamment Issam ben Hsan, « Etat de droit et contrôle de la constitutionnalité des lois », in Constitution et Etat de droit, actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution du premier juin 1959, Sfax les 6 et 7 février 2009, 199 et s.
(2) Voir Jérome ROUX, « La question prioritaire de constitutionnalité à la lumière de la décision du conseil constitutionnel de 3 décembre 2009 », RDP, n° 1-2010, page 248.

الملاحظة الأولى: هي أنّ الدفع بعدم الدستوريّة يمارس ضدّ قانون تمّت المصادقة عليه ودخل حيّز التنفيذ. ومراقبة المحكمة الدستوريّة لمشروع القانون بموجب الرّقابة السّابقة التي تمارسها بناء على طلب من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نوّاب الشعب[1] لا يمنع مبدئيا من الطعن في بعض أحكامه بصورة لاحقة بموجب الدفع بعدم الدستوريّة أمام القضاء الدستوري. فالرّقابة السابقة والرّقابة اللاحقة تتكاملان ولا تتعارضان صلب منظومة مراقبة دستورية القوانين، وهو أمر إيجابي باعتبار أنه يوفر حماية أكثر فعالية للدستور.

غير أنّ السؤال يبقى مطروحا بخصوص الأحكام التي سبق للمحكمة الدستوريّة أن نظرت فيها بموجب رقابتها السابقة فهل أنّها تكون قابلة للدّفع بعدم الدستوريّة أم لا ؟ تصعب الإجابة عن هذا التساؤل ويمكن القول أن الاجتهاد جائز في اتّجاهين :

الاتّجاه الأوّل هو أنّ ما قضت به المحكمة الدستوريّة بموجب الطعن المسبق قد اتصل به القضاء دستوريا ولا يمكن إعادة النظر فيه، خاصّة وأنّ هذا الحل يجنب القاضي الدستوري إعادة النظر في أحكام سبق البتّ في دستوريّتها ممّا يجنّب تفاقم عدد الدفوعات أمام القضاء الدستوري، وهو ما من شأنه أن يحكم على عمل المحكمة الدستورية بالشلل ويعطل مصالح المتقاضين خاصة في ظل الآجال التي تبدو محدودة للبت في الإشكالات الدستورية المطروحة أمام المحكمة الدستورية، وتشعب تلك الإشكالات التي يتداخل فيها القانوني بالسياسي والنظري بالعملي.

الاتّجاه الثاني يرى بأنّ لا شيء في الدستور، وكذلك في القانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستوريّة، يمنع من الدفع بعدم دستوريّة قانون أو أحكام من قانون سبق للمحكمة الدستوريّة أن بتّت فيها بموجب ما لها من إمكانيّة الرّقابة السابقة لدستوريّة مشاريع القوانين. ذلك أنّه من جهة أولى، فإنّ عيوب بعض الأحكام وعدم دستوريّتها قد لا تظهر إلاّ بعد دخولها حيّز النفاذ وتطبيقها ومن جهة أخرى، فإنّه لا شيء يمنع المحكمة الدستوريّة من تغيير وتطوير فقه قضائها بناء على تطوّر المعطيات والظروف التاريخيّة والواقعيّة.

---

(1) إعمالا للفصل 120 من الدستور.

فالقضاء الدستوري، مثله مثل غيره من الاختصاصات القضائية، مطالب بالتطور والتأقلم مع المستجدات الطارئة خاصة وأنه ينظر في مادة لها علاقة مباشرة بالظواهر السياسية وبالحقوق والحريات، وهي من المواد المتحركة ودائمة التطور.

إن التحولات الكبرى التي عرفها فقه القضاء في كل الاختصاصات القانونية جاءت إثر إعادة النظر أو التراجع عن مواقف سبق التمسك بها أو اعتمادها كحقائق قضائية ثابتة. فما استقر عليه فقه القضاء أو عمل المحاكم لا يمثل في جميع الحالات الحل الأمثل أو أنه كان كذلك في زمن معين، غير أن تطور الظواهر الاجتماعية جعل منه حلا غير ملائم.

إن تطوير فقه القضاء، بما في ذلك الدستوري، يفترض أحيانا تجاوز الحلول التي استقر عليها عمل المحاكم. وهو ما يفترض شجاعة من القاضي وإيمانا عميقا بأنه لا توجد حقيقة قضائية مطلقة، وبأن تطوير فقه القضاء هو قدر القاضي الذي لا يجب أن يكف عن الاجتهاد حتى لا تتحول أحكامه إلى عمليات استنساخ متواصلة لما توصل إليه غيره من القضاة في ظروف زمنية وواقعية قد تكون مختلفة تمام الاختلاف عن الظروف التي يحكم فيها في النزاع.

الملاحظة الثانية هي أنّ الدفع بعدم الدستوريّة يعتبر آليّة محوريّة تهمّ مباشرة كلّ المتقاضين لحق متاح للجميع ضمنه الدستور وهو حق التقاضي الذي كرّسه الفصل 108 من الدستور، والذي يعتبر من حقوق الإنسان الجوهرية خاصة عندما يتعلق الأمر بالاعتداء على الحقوق المضمونة دستوريا، والتي خصها المؤسسون بنظام دستوري متميز صلب الفصل 49 من الدستور الذي يعتبر من الفصول الأساسية ليس فقط في ضمان الحقوق والحريات وتنظيم ممارستها والحدود الواردة عليها، ولكن كذلك من حيث إسناده للقضاء بمختلف درجاته ومكوناته وظيفة السهر على حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك .

وحق التقاضي، ولئن ورد صلب القسم الأوّل من الباب الخامس وهو قسم يتعلّق بالقضاء العدلي والإداري والمالي، فإنّه من الممكن توسيع مجاله لينطبق على القضاء الدستوري مع مراعاة الطبيعة الخصوصيّة لهذا الصنف من القضاء، من ذلك أنّه لا يمكن ضمان التقاضي على درجتين في المادّة الدستوريّة.

فالدفع بعدم الدستوريّة يمثل وسيلة دفاع للمطالبة بالاحتماء بالدستور ضدّ إرادة السلطة التشريعية، عكس الرقابة السابقة التي تحول دون تسرب قواعد غير دستورية صلب المنظومة القانونية للدولة.

غير أنه وقع إقصاء الأفراد مباشرة في غير إطار نزاع قضائي من طلب تعهد المحكمة الدستورية عكس ما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة[1]، ولو أن فتح المجال أمام الأفراد للدفع بعدم الدستورية، حتى خارج إطار المنازعات القضائية، يبدو غير واقعي بالنظر إلى حداثة التجربة التونسية ومخاطر تحول الطعن بعدم الدستورية إلى دعوى شعبية.[2]

إن الدفع بعدم الدستورية يبرز اليوم كوسيلة ناجعة لحماية الدستور وتجاوز نقائص الرقابة عن طريق الدعوى. غير أن إدراجه صلب الدستور التونسي الجديد وتنظيمه بالقانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية جاء مشوبا بعدة نقائص وبغموض قد لا يساعد على تحقيق الغاية من تكريسه دستوريا.

ولدراسة الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة من خلال أحكام الدستور، وكذلك القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرّخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلّق بالمحكمة الدستوريّة، سوف نتعرّض **في مرحلة أولى** إلى التوسّع في مجال الدفع بعدم الدستوريّة **وفي مرحلة ثانية** إلى الغموض على مستوى الآثار الناتجة عن الدفع بعدم الدستوريّة.

العنصر الأول: مجال الدفع بعدم دستوريّة القوانين

عمل المؤسس منذ بداية عمله سنة 2011 على تكريس رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع. وقد اختار التوسع في مجال هذا الصنف من الرقابة رغم ما يمثله ذلك من مخاطر إغراق المحكمة الدستورية بدفوعات غير جدية ومن التعسف في اللجوء إلى هذه التقنية الرقابية المحمودة مبدئيا.

---

(1) في ألمانيا مثلا يجوز للأفراد الطعن مباشرة أمام القضاء الدستوري في عدم دستورية القانون في حالات معينة.

(2) Louis favoreu et autres, droit constitutionnel, Dalloz, 15ème édition, 2013, p.267.

1 ـ التوسع في مجال الرقابة عن طريق الدفع :

يعتبر التوسّع في مجال الدّفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة التونسية مفاجئا خاصّة وأنّ فرنسا مثلا لم تجازف بقبول هذه التقنية إلاّ بعد محاولتين فاشلتين لتعديل الدستور.

كما أنّها، وحتّى عندما أدرجتها، قامت بتقييد مجالها وحصره في الحقوق والحريات كما أنها حددت الجهات القضائية التي يخول لها الدستور الإحالة إلى المحكمة الدستورية وهي الهيئات القضائية العليا.

وفي تونس، لم يمكن المجلس الوطني التأسيسي الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين من التعهد بموجب الدفع بعدم دستورية القانون اعتبارا ربما للصبغة الوقتية والاستثنائية لهذه الهيئة. غيرأن المؤسّس فتح الباب على مصراعيه للدّفع بعدم دستوريّة القوانين فيما يتعلق بالمحكمة الدستورية حيث جاءت أحكام الدستور عامّة إذ نصّ الفصل 120 على ما يلي:

« **تختصّ المحكمة الدستوريّة دون سواها بمراقبة دستوريّة: ...**

- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدّفع بعدم الدستوريّة بطلب من أخد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرّها القانون».

وبيّن من خلال هذه الأحكام أنّ المؤسّس أسند اختصاصا حصريّا للمحكمة الدستوريّة في مجال الدفع بعدم دستورية القوانين خاصة، وفي مجال مراقبة دستورية القوانين عامة، سواء بصورة سابقة أو بصورة لاحقة.

غير أنّه كان بإمكان المشرّع، صلب القانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية، أن يضيّق من مجال الدّفع بعدم دستورية القانون خاصّة وأن الدستور منحه تلك الإمكانيّة من خلال التنصيص على أنّ المحكمة الدستوريّة تراقب دستوريّة القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدّفع بعدم الدستوريّة ... في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرّها القانون. أي أن السلطة التأسيسية الأصلية أحالت إلى القانون لتنظيم حالات الدفع بعدم الدستورية أمام القضاء الدستوري.

إلا أنّ القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة اقتضى في فصله 54 أنّه « **للخصوم، في القضايا المنشورة في الأصل أمام المحاكم، أن يدفعوا بعدم دستوريّة القانون المنطبق على النّزاع**». وبذلك اعتمد

المشرع الأساسي نفس التوجه الذي اعتمدته السلطة التأسيسية الأصلية من توسيع لمجال الدفع بعدم دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية.

وبالمقابل اشترط القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية أن القضية المنشورة أمام القضاء يجب أن تكون في الأصل، أي أن لا تكون لها صبغة إستعجاليه. وجدير بالتوضيح بأن الأمر لا يتعلق بالقضايا المنشورة أمام محاكم الأصل باعتبار أنه يمكن الدفع بعدم دستورية القانون أمام جميع الهيئات القضائية بدون استثناء بما في ذلك التعقيب. فالمشرع لم يقصر الدفع بعدم الدستورية أمام محاكم الأصل، وإنما في القضايا المنشورة في الأصل.

والواضح من خلال هذه الأحكام أنّ المشرع التونسي لم يبحث عن عقلنة أو تقييد تقنية مراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدّفع، مثلما اختارته بعض التجارب المقارنة، وهو ما قد يترتب عنه تراكم الدفوعات بعدم دستورية القوانين خاصّة وأنّ بعض المتقاضين سوف يلجؤون ربما إلى الدفع بعدم الدستوريّة بصورة آليّة، على الأقل لربح بعض الوقت وتعطيل البت في القضايا، وهو ما يمكن وصفه بالتعسّف في الإجراءات الذي يتعارض مع الحق الدستوري في محاكمة عادلة في أجل معقول والمكرس بالفصل 108 من الدستور.

إن خيار القانون التونسي قد يكون خطيرا على مستقبل المحكمة الدستوريّة خصوصا، والرقابة الدستوريّة عموما، ففي التجربة الإسبانيّة مثلا وأمام الكمّ الهائل من القضايا التي تلقتها المحكمة الدستوريّة مباشرة بعد تشكلها وخاصّة حالات الدفع بعدم الدستوريّة، تدخلت السلطة التأسيسيّة الفرعيّة ونقحت الدستور في اتّجاه الحدّ من مجالات تدخل المحكمة الدستوريّة وحصرها في الرّقابة اللاحقة دون الرقابة السابقة، وكانت الحجّة الظاهرة والمعلنة هو أنّ القانون يتمتّع بقرينة الدستوريّة مثلما يتمتّع القرار الإداري بقرينة الشرعيّة وبالتالي فإنّه لا يمكن مراقبته بصورة مسبقة.[1]

وربما كان من الأجدر، بالنظر خاصّة إلى الطابع المستحدث لمراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدفع وإلى خطورة الوظيفة التي سوف تمارسها المحكمة الدستوريّة، تكريس حلول أكثر عقلانيّة وواقعيّة في هذا المجال ومن تلك الحلول

(1) Voir notamment Maria Emilia CASAS BAAMONDE, « Le contrôle de constitutionnalité : l’exemple espagnole », cahiers du conseil constitutionnel, hors série, Colloque du cinquantenaire, 3 novembre 2009.

مثلا، والتي قد تكون مفيدة في المستقبل إذا تم التفكير في عقلنة رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع أمام المحكمة الدستورية، التفكير في توسيع مجال الرقابة السابقة أولا وترشيد اللجوء إلى الدفع بعدم الدستورية ثانيا.

2 ـ ضرورة عقلنة آليات الرقابة :

يعتبر توسيع مجال الرقابة السابقة على دستورية القوانين من الحلول المطروحة للحد من الدفوعات اللاحقة. وفي هذا الإطار كان من المتجه التنصيص على مجالات للعرض الوجوبي أمام المحكمة الدستوريّة مثلما كان الأمر بالنسبة للمجلس الدستوري السابق، حيث كان العرض وجوبيّا « **بالنسبة لمشاريع القوانين الأساسيّة ومشاريع القوانين المنصوص عليها بالفصل 47 من الدستور ومشاريع القوانين المتعلقة بالأساليب العامّة لتطبيق الدستور وبالجنسيّة وبالحالة الشخصيّة وبالالتزامات وبضبط الجرائم والعقوبات المنطبقة عليها وبالإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم وبالعفو التشريعي وبالمبادئ العامّة لنظام الملكيّة وللحقوق العينيّة وللتعليم والصحّة العموميّة وللشغل وللضمان الاجتماعي.**

كما يعرض رئيس الجمهوريّة وجوبا على المجلس الدستوري المعاهدات المنصوص عليها بالفصل 2 من الدستور.»

وقد مكن توسيع مجالات العرض الوجوبي أمام المجلس الدستوري السابق من ترشيد احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية العرض في المادة الدستورية، كما مكن من النظر الآلي في دستورية جل مشاريع القوانين، رغم الاحترازات المتأكدة على استقلالية وحياد أعضاء المجلس الدستوري والتي انعكست على مصداقية المجلس الدستوري ومنعته من الانتصاب كسلطة تحكيمية بين السلط.

وكان من الوجيه تكريس مجال للعرض الو جوبي فيما يتعلّق بكل مشاريع القوانين الأساسيّة نظرا لأهميّة مجالات تدخلها[1] ومكانتها المتميزة صلب هرم القواعد القانونية، باعتبارها تمثل امتدادا للدستور وتعلو على باقي النصوص التشريعية.[2]

---

(1) راجع حول مجالات تدخل القوانين الأساسية الفصل 65 من الدستور.

(2) رغم أن الدستور لم يكرس صراحة علوية القوانين الأساسية على القوانين العادية إلا أن تلك العلوية تفرض نفسها بالنظر إلى المجالات الخاصة لتدخل القوانين الأساسية وإجراءات سنها وقد سبق للمجلس الدستوري التونسي في ظل الدستور السابق التأكيد على علوية القوانين الأساسية على القوانين العادية.

وتقنية العرض الوجوبي لمشاريع القوانين تمكن من تجنب الدفع بعدم الدستورية لاحقا على المحكمة الدستورية، ومن تطهير المنظومة القانونية من القواعد غير الدستورية بصورة مسبقة ووقائية خاصة وأن المنظومة القانونية التونسية سوف تشهد تحولات هامة على ضوء المعطيات الدستورية الجديدة وضرورة تنزيل عديد الأحكام الدستورية تشريعيا.

كما أن عدم التنصيص على العرض الآلي للمعاهدات على المحكمة الدستوريّة قد يثير العديد من الإشكالات اللاحقة. فقد جاء بالفصل 43 من القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة أنّه « **لرئيس الجمهوريّة أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستوريّة لمراقبة دستوريتها وذلك قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها**».

وقد كان ربما من الأفضل تكريس العرض الآلي لجميع المعاهدات على المحكمة الدستوريّة. فلنفترض مثلا أنّ معاهدة تمّت المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهوريّة ودخلت حيّز النّفاذ ولم تعرض مسبقا على المحكمة الدستوريّة، وتمّ الدفع لاحقا بعدم دستوريّتها أو بعدم دستوريّة أحد أحكامها أمام المحاكم من قبل الخصوم في منازعة معيّنة وأقرّت المحكمة الدستوريّة فعليّا بعدم الدستوريّة. يبدو الحل في هذه الفرضيّة غريبا، فكيف سيتمّ التصرّف مع الطرف أو الأطراف الأجنبيّة التي تمّ معها إبرام الاتّفاقيّة؟ وما هو مصير الأحكام غير الدستوريّة التي صرحت المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريّتها؟

يبدو أنه كان من الممكن تجاوز هذه الإشكالات العملية من خلال العرض الوجوبي لكلّ المعاهدات مسبقا على المحكمة الدستوريّة، بالنظر خاصة إلى الأهمية الاستثنائية لمجال تدخل المعاهدات المنصوص عليها بالفصل 67 من الدستور.

إن ترشيد اللجوء إلى المحكمة الدستوريّة فيما يتعلّق بالدفع بعدم دستورية القانون كان ممكنا سواء من خلال تحديد مجالات الدفع بعدم الدستوريّة أو من خلال «غربلة» الدفوعات على مستوى قضاء الأصل، رغم ما يمثله ذلك من

Voir Mootez Gargouri, « Observations sous extraits de l'avis du conseil constitutionnel n ° 71-2005 (à propos du droit d'accessibilité à la justice et de la hiérarchie loi organique-loi ordinaire), RTF, n° 6, 2007, page 59 et s.

مخاطر تحكمية قضاة الأصل وانتصابهم كعقبة أمام إحالة بعض الدفوعات بعدم دستورية القوانين والتي قد تكون جدية ووجيهة.

ففيما يتعلّق بترشيد الدفوعات من خلال تحديد مجالات الدفع فإنّه كان بالإمكان الاقتصار، مثلما هو الأمر في فرنسا مثلا، على الطعون التي لها علاقة بمجال الحقوق والحريات المضمونة دستوريّا، وهو المجال الأكثر عرضة للخروقات الدستوريّة والأكثر حساسيّة في المجال الدستوري. كما أنّ هذا الحل يتماشى مع الغاية القصوى من مراقبة دستوريّة القوانين وهي حماية الدستور ومن خلاله الحقوق والحريات الأساسيّة.

إلا أن المشرع الدستوري، وكذلك القانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية، لم يسايرا هذا التوجه وقد يكون ذلك مرتبطا بالبحث عن نجاعة قصوى لعمل المحكمة الدستورية في بلاد عانت لعقود من خروقات جوهرية للقواعد الدستورية مما أفقد الدستور السابق هيبته، وكان سببا في ممارسات منافية لأبسط الحقوق المضمونة دستوريا.

أمّا فيما يتعلّق بإمكانيّة غربلة الدفوعات أمام قضاة الأصل فإنّ القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستوريّة اختار، لا محالة، استبعاد القضاء الاستعجالي من الدفع بعدم الدستوريّة من خلال التنصيص صلب الفصل 54 على أنّه « **للخصوم في القضايا المنشورة في الأصل أمام المحاكم...** » أي أنّه يمكن الطعن في الدستوريّة أمام مختلف أصناف المحاكم وفي مختلف درجات التقاضي باستثناء القضاء الاستعجالي.

غير أنّ هذا الحل قابل للنقد باعتبار أنّ طلب تأجيل تنفيذ القرارات الإداريّة المقدم للرئيس الأوّل للمحكمة الإداريّة مثلا يمكن أن يستند إلى عدم دستوريّة قانون معيّن، ويمكن أن يكون المطعن جديا بقطع النظر عن مدى وجاهته، وفي هذه الحالة يمكن للرئيس الأوّل للمحكمة الإداريّة أن يأذن بتوقيف التنفيذ نظرا لجدية الطعن/ الدفع بالدستوريّة بدون أن يعني ذلك أنّه تصدّى لمدى دستوريّة القانون من عدمها.[1]

---

(1) انظر فيما يتعلق بهذه الفرضية قرار في مادة توقيف التنفيذ صادر عن الرئيس الأول للمحكمة الإدارية في القضية عدد 417363 بتاريخ 20 أوت 2014 وملاحظات حول القرار معتز القرقوري دراسات قانونية عدد 21 2014 صفحة 325.

وقد كان بالإمكان تكريس غربلة على مستوى محاكم الاستئناف للنظر في مدى جدية الدفع بعدم الدستوريّة حتّى لا تتراكم القضايا أمام المحكمة الدستوريّة خاصّة وأنّ اللجوء إلى الدفع قد يندرج في إطار إستراتيجية معيّنة للتقاضي هدفها تمطيط الآجال ربحا للوقت وهو ما قد يضرّ بمصالح المتقاضين فيتحوّل الدفع بعدم الدستوريّة، من وسيلة حمائيّة، إلى وسيلة لإضاعة الوقت وإهدار الحقوق إضافة إلى تعارض ذلك مع نص الدستور والغاية النبيلة للمرفق العام للعدالة .

غير أن عمليّة الغربلة قد لا تكون مجدية ومحفوفة بالمخاطر في الواقع القضائي الحالي. فبالعودة إلى بعض التجارب المقارنة نلاحظ اتّجاها نحو كبح جماح المتقاضين، ولو تعسفيا، خاصّة عندما تكون لقضاة الأصل سلطة تقديريّة في قبول الدفع أو رفضه، وهو ما يؤول حتما إلى انعدام المساواة بين المتقاضين.

أمّا في تونس فإنّ تشعّب المشهد القضائي وعدم تجانسه، إضافة إلى ضعف التشبّع بثقافة الرقابة بما في ذلك مراقبة دستوريّة القوانين، قد تجعل من غربلة الدفوعات أمام محاكم الأصل عمليّة غير مضمونة العواقب. ويمكن للمحكمة الدستورية أن تتجاوز خطر الإغراق بالدفوعات من خلال الاستعانة بخبراء في المجال القانوني، وهو ما يسمح به القانون الأساسي المنظم لعمل المحكمة.[1]

ومن جملة المسائل المهمّة التي ستطرح لاحقا بعد تكوين المحكمة الدستوريّة تلك المتعلقة بإمكانيّة الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحكمين أو أجهزة التحكيم. فهل سيقبل الدفع باعتبار أنّ هذه الأجهزة تتولى العدالة « la justice » وفقا لقانون سنّته الدولة وأكسبته نفس إلزاميّة الأحكام والقرارات، فضلا عن أنّ المحاكم تتدخل أحيانا في العمليّة التحكيميّة التي يتولاها أحيانا قضاة (لكن ليس بصفتهم تلك) وبالتالي يعتمد المفهوم الوظيفي للمحاكم المدفوع أمامها بعدم الدستوريّة خصوصا وأنّ هيئات التحكيم تسمّى أحيانا محكمة تحكيميّة؟ أم هل سيرفض الطعن/ الدفع نظرا لكون الدفع يتمّ أمام المحاكم حسب منطوق الدستور وبالتالي يتمّ اعتماد المفهوم العضوي للمحاكم ويقتصر بالتالي على محاكم الدولة؟

كما أنّ نفس الإشكال يمكن أن يطرح بخصوص الهيئات شبه القضائيّة مثل مجلس المنافسة فهل يمكن الدفع بعدم الدستوريّة أمام هذا الجهاز أم لا ؟

---

(1) الفصل 39 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية.

العنصر الثاني: النظام القانوني للدفع بعدم دستوريّة القوانين

يعتبر الحق في الولوج إلى القضاء من الحقوق الأساسيّة التي ضمّنها دستور 27 جانفي 2014. غير أنّ هذا الحق يبقى غير ذي جدوى إذا لم يقترن بإجراءات واضحة تمكن المتقاضي من الوصول إلى حقوقه بيسر ومن آثار فعليّة تبرّر لجوءه إلى القضاء.

وتثير الإجراءات أمام المحكمة الدستوريّة في مادّة الدفع بعدم الدستوريّة والآثار المترتبة عن قرار المحكمة في هذه المادّة جملة من التساؤلات الجوهريّة التي سوف نحاول الإجابة عنها انطلاقا من النصوص المنظمة للمحكمة الدستورية، وفي غياب ممارسة فقه قضائية باعتبار عدم التمكن من إرساء المحكمة الدستورية.

1 ـ إجراءات خصوصية للدفع بعدم دستورية القانون

يخضع الدفع بعدم الدستوريّة إلى جملة من المراحل المتعددة والمترابطة التي تتميز بصبغتها الخصوصية.

ففيما يخصّ **أوّلا** مذكرة الدفع بعدم الدستوريّة فإنّها يجب أن تكون مستقلة ومعللة ومحرّرة من قبل محام مرسم لدى التعقيب[1]، وهذا يطرح التساؤل عن سبب اشتراط محام لدى التعقيب لتحرير مذكرة الدفع بعدم الدستوريّة. وقد يكون ذلك مرتبطا بخطورة ممارسة هذا الحق وتأثير ذلك في سير القضايا مما يفترض حدا أدنى من الخبرة المهنية في الأطراف المؤهلة لصياغة عريضة الدفع بعدم دستورية القانون.

ويجب أن تحتوي المذكرة على عرض في بيان أسباب الدفع مع تحديد مفصل لأحكام القانون المطعون فيها. ويبدو ذلك طبيعيّا بالنظر إلى أنّ الفصل 123 من الدستور يقتضي بأنّه « **عند تعهد المحكمة الدستوريّة تبعا لدفع بعدم دستوريّة قانون فإنّ نظرها يقتصر على المطاعن التي تمّت إثارتها...** »

كما أنّ الفصل 60 من القانون الأساسي عدد 50 المتعلق بالمحكمة الدستوريّة أكّد على أنّه « **تتعهّد المحكمة الدستوريّة بالنظر في الإحالات المقبولة في حدود**

(1) الفصل 55 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية.

ما تمّت إثارته من مطاعن...». وهو نفس الحل الذي وقع اعتماده بخصوص الرقابة السابقة حيث أكد الفصل 52 من القانون الأساسي أنه « **لا تتعهد المحكمة الدستورية إلا في حدود ما وقع إثارته من طعون**» وذلك رغم أن الدستور لم ينص على ذلك صراحة واكتفى بالتأكيد صلب الفصل 121 على أنه « **ينص قرار المحكمة على أن الأحكام موضوع الطعن دستورية أو غير دستورية**».

وإذا كان الاقتصار على ما تمت إثارته أمام المحكمة الدستورية مبررا فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة عن طريق الدفع، فإن الأمر يبدو قابلا للنقاش بخصوص اعتماد نفس الحل فيما يتعلق بالرقابة السابقة على مشاريع القوانين، خاصة وأن الفصل 120 أكد أن المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وقد وردت العبارة عامة مما قد يجعل التضييق منها قابلا للنقد.

هذا إضافة إلى أنه يصعب أحيانا الحكم على دستورية بعض أحكام مشروع القانون بصورة منفصلة عن محتوى كامل مشروع القانون باعتبار الترابط بين مختلف أحكامه وضرورة الأخذ بعين الاعتبار أن مشروع القانون يبرز كوحدة منسجمة مترابطة ومتكاملة الأحكام.

وبمجرّد الدفع بعدم الدستوريّة فإنّ المحاكم مطالبة بإحالة المسألة فورا على المحكمة الدستوريّة، أي أنّ المحاكم ليس لها أيّة سلطة تقديريّة في هذا المجال وأنّ الإحالة تكون آليّة إلى المحكمة الدستوريّة.

وقد جاء بالقانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية، وفي محاولة لترشيد الدفوعات، أنه تحدث لدى المحكمة الدستورية لجنة خاصة أو أكثر تتركب من ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص في القانون توكل لها مهمة التثبت في مدى احترام مذكرة الدفع بعدم الدستورية لموجباتها الشكلية والإجرائية. وترفع اللجنة لرئيس المحكمة اقتراحاتها القاضية إما بقبول الإحالات من الناحية الشكلية والإجرائية أو رفضها. غير أن هذه الاقتراحات لا تلزم المحكمة التي تتولى البت فيها لاحقا.[1]

وتبدو مساهمة اللجنة في ترشيد الدفوعات محدودة إضافة إلى أن الاختلافات بين مختلف اللجان واردة، وهو أمر قد يهدد مبدأ المساواة بين المتقاضين، رغم

(1) الفصل 59 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية.

أن المشرع يقر بأن اللجنة أو اللجان تقدم مقترحات وتبقى صلاحية البت من اختصاص المحكمة الدستورية.

غير أنّ السؤال قد يطرح إذا تعلّق الأمر بدفع في حكم من أحكام قانون سبق للمحكمة الدستوريّة أن نظرت فيه وأقرّت إمّا بدستوريّته أو بعدم دستوريّته فإنّه مبدئيا وطبقا للفصل 60 ليس هنالك مبرّر للإحالة باعتبار أنه « **إذا قضت المحكمة بعدم دستوريّة قانون أو أحكام من قانون توقف العمل به في حدود ما قضت به تجاه الكافة**». كما أنّ الفقرة الأخيرة من الفصل 123 من الدستور اقتضت أنّه « **إذا قضت المحكمة الدستوريّة بعدم الدستوريّة فإنّه يتوقف العمل بالقانون في حدود ما قضت به**».

كما أنّ السؤال يطرح أيضا عندما تقر المحكمة بدستوريّة الأحكام موضوع الدفع، فهل يمكن الدفع مجدّدا بعدم الدستوريّة أمامها؟

يبدو الأمر مستبعدا باعتبار أنّ الفصل 121 من الدستور ينصّ في فقرته الثانية على ما يلي « **ينصّ قرار المحكمة على أنّ الأحكام موضوع الطعن دستوريّة أو غير دستوريّة. ويكون قرارها معلّلا وملزما لجميع السلطات وينشر بالرّائد الرّسمي للجمهوريّة التونسيّة**». كما أنّ الفصل 5 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المتعلق بالمحكمة يؤكد على ما يلي « **وتصدر قرارات المحكمة الدستوريّة وآراؤها باسم الشعب وتنشر بالرّائد الرّسمي للجمهوريّة التونسيّة...**

وتنشر كذلك بالموقع الالكتروني للمحكمة.

وتكون قرارات المحكمة الدستوريّة وآراؤها ملزمة لجميع السلطات».

أي أنّ الإقرار بدستوريّة أحكام من قانون تمّ الدفع بعدم دستوريّتها ملزم للكافة بما في ذلك السلطة القضائيّة، وهو ما يفترض متابعة دقيقة من قبل المحاكم لمآل الدفوعات بعدم الدستوريّة أمام المحكمة الدستوريّة.

وإضافة إلى أنّه غير قابل للطعن بأي وجه من أوجه الطعن ولو بالتعقيب، فإنّ قرار الإحالة يطرح تساؤلا حول طبيعته القانونيّة فهل هو حكم أو عمل تحضيري (تمهيدي). والحكم يبتّ في أصل الطلبات المضمنة بعريضة الدعوى بالإقرار أو النفي ويقبل الطعن بطرق الطعن العادية أو غير العادية أما العمل التحضيري فهو إجراء تتخذه المحكمة أثناء نشر القضيّة وقبل صدور الحكم فيها بغرض الإعداد

لتبيّن الأصل وتبيّن وجه الفصل فيها وهو قابل للرجوع فيه إذا أصبح القيام بتلك الأبحاث عديم الجدوى.

وقد جاء بالفصل 86 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية أنه « **يمكن للمحكمة إذا رأت لزوم إجراء أبحاث معينة من سماع بينات أو إجراء توجهات أو اختبارات أو تتبع دعوى الزور أو غير ذلك من الأعمال الكاشفة للحقيقة أن تأذن للقاضي المقرر بإتمامها.**

ويمكن أن تعين بالجلسة بمحضر الطرفين تاريخ إجراء الأبحاث التي أذنت بها يوما وساعة بمكتب القاضي المقرر أو على عين محل النزاع أو غير ذلك من الأماكن.»

ويبدو أن قرار الإحالة يصعب تصنيفه بأنه حكم باعتبار أن الأحكام تكون قابلة للطعن سواء بالطرق العادية أو غير العادية خاصة وأن الفصل 108 من الدستور يضمن التقاضي على درجتين.

كما أنه يصعب تصنيف قرار الإحالة ضمن الأعمال التحضيرية التي تبقى مرتبطة باجتهاد القاضي المتعهد بالنزاع، خاصة وأن الفصل 56 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية لا يمنح لهذه المحاكم، عند الدفع أمامها بعدم الدستورية، أية سلطة تقديرية باعتبار أنها مطالبة آليا بإحالة المسألة فورا إلى المحكمة الدستورية التي يرجع لها حصريا التثبت من مدى احترام مذكرة الدفع بعدم الدستورية لموجباتها الشكلية والإجرائية ثم البت في وجاهة الطعن من عدمه.

إن قرار الإحالة هو قرار من صنف خاص يرتبط بمادة الدفع بعدم الدستورية، وهو يؤدي إلى نتائج مهمة تتمثل، طبقا للفصل 58 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية، في توقيف النظر في القضية الأصلية التي تم بمناسبتها إثارة الدفع إلى حين توصل المحكمة التي أثير أمامها الدفع بقرار المحكمة الدستورية أو انقضاء أجل التوصل بذلك القرار دون وروده.

ويمكن الإشارة إلى أن الفصل السابع من القانون الأساسي عدد 38 لسنة 1996 المؤرخ في 30 جوان 1996 يتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية والمحكمة الإدارية وإحداث مجلس لتنازع الاختصاص أكد أنه «

يمكن للمكلف العام بنزاعات الدولة والجماعات المحلية والمنشآت العمومية في القضايا التي يكونون فيها طرفا أن يدفعوا في مذكرة مستقلة ومعللة بعدم اختصاص إحدى المحاكم العدلية للنظر في هذه القضية استنادا إلى رجوع النظر فيها إلى المحكمة الإدارية. وتقدم المذكرة بعد اطلاع الأطراف الأخرى عليها ولا تقبل بعد حجز القضية للمفاوضة.

وتصدر المحكمة المتعهدة حكما معللا يقضي بإرجاء النظر في القضية وإحالة ملفها على مجلس التنازع ولا يقبل هذا الحكم أي وجه من أوجه الطعن ولو بالتعقيب.

ولا يمكن تقديم الدفع المنصوص عليه بهذا الفصل أمام محكمة التعقيب.»

أمّا فيما يتعلّق بالآجال، فإنّ المسألة تبدو مثيرة للجدل فوفقا للفصل 123 من الدستور»... **وتبتّ فيها خلال ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لنفس المدّة مرّة واحدة ويكون ذلك بقرار معلّل**». أمّا الفصل 60 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة فإنّه أكّد كذلك على أنّه « **تبتّ المحكمة الدستوريّة في المطاعن خلال ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لنفس المدّة مرّة واحدة.**

ويقلّص الأجل المذكور بالفقرة السابقة إلى خمسة أيّام في صورة الدفع بعدم دستوريّة تشريع انتخابي بمناسبة الطعون الانتخابيّة».

وهذه الأحكام تطرح جملة من الملاحظات :

الملاحظة الأولى هو أن الدستور، وكذلك القانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية، يشيران إلى أنّ المحكمة الدستوريّة تبتّ في الدفع بعدم الدستوريّة خلال ثلاثة أشهر. غير أنّه لم يقع التنصيص بدقة عن بداية احتساب الآجال فهل أنّ الآجال تبدأ من يوم الدفع بعدم الدستوريّة أمام المحاكم أم من تاريخ صياغة مذكرة الطعن أم من تاريخ الإحالة إلى المحكمة الدستوريّة أم من تاريخ رفع اللجنة المكلفة بالتثبت من مدى احترام مذكرة الدفع بعدم الدستوريّة لموجباتها الشكليّة والإجرائيّة اقتراحاتها أم أخيرا من تاريخ بت المحكمة في اقتراحات اللجنة؟

الملاحظة الثانية هو أنّ هذه الآجال ووجاهتها تبقى قابلة للنقد فهي تتراوح بين 6 أشهر كأجل مبدئي، ذلك أن الفصل 60 فقرة 4 من القانون المنظم

للمحكمة يؤكد أنه « **تبت المحكمة الدستورية في المطاعن خلال ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لنفس المدة مرة واحدة**». ويمكن أن يقلص هذا الأجل إلى 5 أيام في المادّة الانتخابيّة وثلاثين يوما في صورة الدفع بعدم دستورية القوانين المتعلقة بالمادتين الجبائية أو الديوانية[1]. وبعض هذه الآجال يطرح تساؤلا مشروعا عن مدى تلاؤمها مع الفصل 108 من الدستور الذي ينصّ على أنّه « **لكلّ شخص الحق في محاكمة عادلة خلال أجل معقول**».

وبالنظر إلى تعقد إجراءات التقاضي وتأثير ذلك على جدية الأحكام وأحيانا قيمتها الفعليّة، فإن انتظار مدّة ستّة أشهر كاملة (وهو ما يفترض أن يحصل بالنظر إلى حجم الدفوعات والطعون التي سوف ترفع إلى المحكمة الدستوريّة سواء بموجب رقابتها السابقة لمشاريع القوانين أو اللاحقة للقوانين) قد يعطل أكثر عمل القضاء ويحدّ من نجاعة وفاعليّة الأحكام القضائيّة.

الملاحظة الثالثة هو أنّ الأجل يقلّص إلى ثلاثين يوما في صورة الدفع بعدم دستوريّة القوانين المتعلقة بالمادتين الجبائيّة والديوانيّة بالنظر إلى حساسية هذه المواد وتأثيرها على التوازنات الماليّة للدولة. غير أنّ الملفت للانتباه يتعلق بعدم وجود نص صريح فيما يتعلق بحالة عدم ورود قرار المحكمة في الآجال التي نصّ عليها الدستور والقانون الأساسي، خلافا للأمر بالنسبة للطعن في دستوريّة مشاريع القوانين حيث نصّ الفصل 121 فقرة أخيرة من الدستور على أنّه « **في صورة انقضاء الأجل المقرّر بالفقرة الأولى دون إصدار المحكمة لقرارها تكون ملزمة بإحالة المشروع فورا إلى رئيس الجمهوريّة**».

ولكن ماذا عن حالة الدفع بعدم الدستوريّة وهل يمكن اعتبار الأحكام الواردة بالدستور والقانون الأساسي بشأنها مجرّد آجال استنهاضيّة ؟

يبدو الأمر على خلاف ذلك باعتبار أنّ الفصل 58 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة يؤكّد أنّه « **يوقف قرار الإحالة النظر في القضيّة الأصليّة وتعلق الآجال ابتداء من تاريخ صدوره إلى حين توصل المحكمة التي أثير أمامها الدفع بقرار المحكمة الدستوريّة أو انقضاء أجل توصلها بقرار المحكمة الدستوريّة دون وروده**».

(1) الفقرة الخامسة والأخيرة من الفصل 60 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية.

ورغم الوجاهة الظاهريّة لهذا الحلّ الذي يأخذ مبدئيّا بعين الاعتبار مصلحة المتقاضي، وفي نفس الوقت عدم تعطيل سير مرفق العدالة، فإنه يطرح تساؤلات حول مدى تلاؤمه مع مبدأ المساواة بين المتقاضين ومدى إمكانيّة الحديث بشأنه عن صورة من صور إنكار العدالة التي تمثل خطرا يهدّد دولة القانون وصورة العدالة.

كما أن فرضية عدم توصل المحكمة الدستورية إلى اتخاذ موقف بخصوص الأحكام التشريعية موضوع الدفع أمامها بعدم الدستورية يجعلنا نتساءل عن إمكانية تعهد القاضي المعروض عليه النزاع الأصلي بالتصدي للحكم على دستورية الأحكام موضوع الدفع باعتبار أن المحكمة الدستورية عجزت عن اتخاذ موقف في الآجال القانونية.

إن هذه الفرضية تجعلنا أمام صعوبة حقيقية فمن جهة أولى ينص الفصل 120 من الدستور على أنه « **تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية...**» أي أن اختصاص مراقبة دستورية القوانين هو حسب هذا الفصل اختصاص حصري للمحكمة الدستورية. ومن جهة أخرى يجد القاضي العادي نفسه أمام فرضية عدم حسم المحكمة الدستورية في الدفع بعدم الدستورية الذي تقدم به أحد أطراف النزاع، وبالتالي فإن المسألة الدستورية التي تمت إثارتها لم تحسم من قبل الجهة القضائية المختصة، وهي المحكمة الدستورية.

ونعتقد أنه في مثل هذه الوضعية يجوز للقاضي العادي، بوصفه المؤتمن على تطبيق القانون طبقا للفصل 102 من الدستور، وعلى حماية الحقوق والحريات طبقا للفصول 49 و102 من الدستور، أن يبت في المسألة الدستورية المثارة من قبل الخصوم.

وقد طرحت هذه المسألة بمناسبة ممارسة الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين صلاحياتها، حيث كانت مضطرة في بعض المناسبات لأسباب متعلقة بالأغلبية المطلوبة لإصدار قراراتها إلى إحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للختم دون البت في الأصل سواء عند نظرها في مشروع القانون الانتخابي لسنة 2014 وتحديدا فيما يتعلق بحق الأمنيين والعسكريين في

الانتخاب أو كذلك في مشروع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء وكذلك قانون المصالحة في المجال الإداري[1].

إن فرضية عدم اتّخاذ المحكمة لقرارها في الآجال قد يكون سببه إمّا تراكم الدفوعات وعجزها عن البتّ في جميعها، أو صعوبة وتعقّد البتّ في دفع من الدفوعات، وفي كلتا الحالتين فإنه يضعنا أمام فرضيّة عبثيّة تتمثل في إثارة دفع بعدم الدستوريّة وإحالته إلى المحكمة الدستوريّة، مع ما يترتّب عن ذلك من إجراءات ومصاريف وإضاعة للوقت وهدر للجهد ثمّ العودة إلى نقطة البداية ومواصلة النظر في القضيّة وكأن مسألة الدستوريّة لم تقع إثارتها أصلا.

إنّ مثل هذه الفرضيّة تطرح تساؤلا حول الفائدة من الدّفع بعدم الدستوريّة إذا لم يترتب عنه أي موقف من المحكمة الدستوريّة.

2ـ غموض الآثار المترتبة عن الدفع بعدم دستورية القانون

يميز الغموض الآثار المترتبة عن الدفع بعدم الدستوريّة. وهو غموض غير مبرّر في مادّة حسّاسة مثل مراقبة دستوريّة القوانين. كما أنّ من شأن هذا الغموض أن يمسّ من ثقة المواطن في مرفق العدالة عموما ومن مبدأ الأمان القانوني. ومنطلق هذا الغموض ما جاء بالفقرة الأخيرة من الفصل 123 من الدستور التي اقتضت « **إذا قضت المحكمة الدستوريّة بعدم الدستوريّة فإنّه يتوقف العمل بالقانون في حدود ما قضت به**».

وإلى هذا الحدّ وبناء على الأحكام الدستوريّة فإنّ ملاحظتين يمكن إبداؤهما:

الملاحظة الأولى تتعلق بالمقصود بمصطلح يتوقف العمل بالقانون، إذ بالعودة إلى النظريّة العامّة للقانون الدستوري فيما يخص مراقبة دستوريّة القوانين، فإن

(1) Selon un membre de l'IPCCL, « La pratique a donné lieu à l'application de l'article 23, alinéa 3 de la loi organique relative à l'instance à l'occasion du recours de 30 députés contre l'article 6 du projet de loi électorale,(interdiction du vote des militaires et des forces de l'ordre), entraînant une large série de critiques d'un tel « déni de justice », alors même que cette situation a non seulement été prévue par la constitution et par la loi organique afférente à l'instance, mais encore organisée de telle manière à ce qu'elle soit incontournable en présence de deux blocs de points de vues différents et irréductibles. », Leila Chikhaoui, « Le renvoi des recours au président de la république : déni de justice ou silence dynamique », études en l'honneur du professeur Rafaa Ben Achour, Mouvances du droit, Tome I, 2015, page 275.

التميز التقليدي يكون صلب الرقابة القضائيّة للدستوريّة بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع. فعلى خلاف الأولى التي تؤدي إلى إلغاء القانون غير الدستوري وهي تهمّ خاصّة الرقابة عن طريق الدعوى « Le contrôle par voie d'action »، فإن الرقابة عن طريق الدفع « Le contrôle par voie d'exception » ، ترتب عن التصريح بعدم الدستوريّة استبعاد تطبيق القانون في القضيّة المطروحة أمام القاضي.

غير أنّ الدستور التونسي جاء بصنف جديد من الآثار يتمثل في توقيف العمل بالقانون في حدود ما قضت به المحكمة. والحقيقة أنّه يصعب مبدئيّا تدقيق المقصود بـ « توقف العمل بالقانون».

الملاحظة الثانية تتعلق بمدى مشروعيّة قانون تمّ توقيف العمل بجزء من أحكامه، خاصّة إذا ما علمنا بأنّ القانون هو وحدة مترابطة وأنّه يصعب القبول بأن يقع توقيف العمل ببعض أحكام القانون والإقرار بعدم دستوريتها وفي نفس الوقت مواصلة تطبيق باقي أحكام القانون. فهل أن الفصل بين مختلف فصول القانون ممكن في كل الحالات ؟ وهل أن الامتناع عن تطبيق القانون بين أطراف النزاع، أي الأثر النسبي للدفع بعدم الدستورية كما تقتضيه نظرية الدفع بعدم الدستورية، يعتبر الحل الأمثل في ضل الانتقادات التي وجهت له في علاقته خاصة بمبدأ المساواة بين جميع المتقاضين؟

لقد حاول المشرع الأساسي أن يوضح بعض النقاط فيما يتعلق بآثار الحكم الصادر في مادّة الدفع بعدم الدستوريّة.

فقد جاء بالفصل 60 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المتعلق بالمحكمة الدستوريّة أنّه « **تتعهّد المحكمة الدستوريّة بالنظر في الحالات المقبولة في حدود ما تمّت إثارته من مطاعن فإذا قضت المحكمة بعدم دستوريّة قانون أو أحكام من قانون توقف العمل به في حدود ما قضت به تجاه الكافة دون أن يكون له مفعول رجعي على الحقوق المكتسبة أو على القضايا السابق الحكم فيها بصفة باتّة**».

وهذه الأحكام تؤكّد بأنّه لا يمكن تصنيف هذه الآثار لا ضمن الرقابة عن طريق الدعوى، ولا عن طريق الدفع بل هي مزيج بينهما. فتوقف العمل بالقانون أو ببعض أحكامه تجاه الكافة يقرب الرقابة من آثار الرقابة عن طريق الدعوى،

وعدم رجعيّة القرار على الحقوق المكتسبة وعلى القضايا السابق الحكم فيها بصفة باتّة يقربها من الرقابة عن طريق الدفع.

يبدو أنّ توقف العمل بالقانون يعني أن القانون، أو الأحكام غير الدستوريّة من القانون، تبقى قائمة ولكنها لا تطبق لأنه وقع توقيف العمل بها. إن وجود قواعد تشريعيّة أقرّت المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريتها ضمن منظومة تقرّ بمبدأ علويّة الدستور وبمبادئ دولة القانون يبدو متعارضا ليس فقط مع المبادئ الدستوريّة وروح الدستور، ولكن كذلك مع المنطق القانوني.

وتزيد الأمور تعقدا عندما يتعلق الأمر بالدفع بعدم دستوريّة القوانين المتعلقة بالانتخابات. فوفقا للفصل 60 فقرة ثانية من القانون الأساسي عدد 50 المتعلق بالمحكمة الدستوريّة فإنه « **في حالة الدفع بعدم دستوريّة القوانين المتعلقة بالانتخابات وأقرت المحكمة بعدم دستوريتها يتوقف العمل بالأحكام موضوع الطعن في حق الطاعن دون سواه بداية من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستوريّة.**

ويتوقف العمل بأحكام القانون التي أقرّت المحكمة عدم دستوريّتها انطلاقا من الانتخابات الموالية».

إنّ هذه الأحكام من القانون الأساسي تقتضي إبداء ملاحظتين على الأقل :

الملاحظة الأولى هو أنّ التصريح بعدم الدستوريّة سوف لن يستفيد منه سوى الطاعن. أي أنّه بالنسبة لبقيّة المتداخلين الموجودين في نفس الوضعيّة مع الطاعن فإنهم لن يستفيدوا من التصريح بعدم الدستوريّة وسوف ينطبق عليهم قانون أو أحكام من قانون صرّحت المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريّتها في مادّة حسّاسة وهي المادّة الانتخابيّة. ورغم أنّ هذا الحلّ يتلاءم إلى حدّ ما مع خصوصيّات ومقوّمات الرقابة عن طريق الدفع، إلاّ أنه يمس بمبدأ المساواة بين المتقاضين وبمبادئ دولة القانون وعلويّة الدستور.

الملاحظة الثانية هو أنّ الفصل 60 يؤكّد أنّ الأحكام غير الدستوريّة قد تبقى قائمة إلى حدود الانتخابات القادمة، وفي هذه الحالة فإنّ توقف العمل بها يشمل الكافة، وهو ما يثير التساؤل عن القيمة القانونيّة والمعنويّة لقانون تمّ الدفع بعدم دستوريّته وأقرّت المحكمة الدستوريّة بأنّه يتضمّن فعلا أحكاما غير دستوريّة في مادّة تعتبر العمود الفقري لكلّ نظام ديمقراطي وهي المادّة الانتخابيّة.

إنّ مراقبة دستوريّة القوانين عن طريق الدفع، ورغم أنّه يمثل تطوّرا هامّا وإيجابيّا عن طريق ضمان علويّة الدستور وتكريس الرقابة المتبادلة بين السلط وضمان مبادئ دولة القانون، إلاّ أنّه، وفي ظلّ الغموض الذي يميّز الأحكام الدستوريّة وكذلك أحكام القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستوريّة، يثير عديد الإشكالات سوف تطرح على المستوى العملي.

ولعلّ من أبرز الصعوبات الكمّ الهائل من الدفوعات التي من المنتظر أن تتلقاها المحكمة الدستوريّة خاصّة في ظلّ تواجد العديد من الأحكام غير الدستوريّة سواء الموروثة من السابق، أو التي جاءت إثر الثورة إضافة إلى الأحكام التي أصبحت بموجب الدستور الجديد غير دستوريّة. وهذا قد يهدّد نجاعة العمل الذي سوف تقوم به المحكمة الدستوريّة.

وفي الأثناء فإنّ موقف القضاء من مسألة الدفع بعدم الدستوريّة شهد تطوّرات مهمّة. فجاء في قرار العادل بن الهادي العلمي الذي أكّدت فيه المحكمة الإداريّة على أنّه « وحيث لم يسبق للهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين أن بتّت في مسألة التزكيات المتمسّك بها من قبل المدّعي ممّا يجوز معه بالتالي لهذه المحكمة النظر فيها... »[1]

وفي قرار تعقيبي صادر بتاريخ 31 ماي 2016 أكّدت المحكمة الإداريّة على ما يلي « حيث تمسّك نائب المعقبة بأن الفصل 105 من القانون عدد 30 لسنة 1960 خرق الدستور الذي أقرّ مبدأ الفصل بين السلط في التوطئة وحصر التداخل الوظيفي بين السلط على العلاقة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة. كما أنّه خرق مبدأ المحاكمة العادلة من خلال مساسه بمبدأ استقلال القاضي وحياده المنصوص عليها بالفصلين 102 و103 من الدستور، لكون الإدارة التي تتمتّع باختصاص قضائي في هذا المجال هي الخصم والحكم في آن واحد،وكحرمانه المتقاضي من درجة من درجات التقاضي وهي الدرجة الابتدائيّة والحال أنّ الفصل 108 من الدستور ينصّ على حق كلّ شخص في محاكمة عادلة كما ينصّ الفصل 105 منه على الحق في التجريح في الحكام.

---

(1) حكم من مادة النزاع الانتخابي – ترشحات للانتخابات الرئاسيّة – القضيّة عدد 30006- 2014 بتاريخ 10 أكتوبر 2014 العادل بن الهادي العلمي ضدّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وحيث وفيما يتعلق بالاختصاص القضائي فقد دفع نائب المعقب ضده بعدم اختصاص هذه المحكمة بالبت في دستورية القوانين عملا بالفصل 118 من الدستور.

وحيث اقتضى الفصل 148 المذكور في فقرته السابعة أنه تعتبر سائر المحاكم غير مخولة لمراقبة دستورية القوانين.

وحيث أن التحجير الوارد بالفصل 148 من الدستور وإلزامية قرارات القضاء الدستوري الوقتي الواردة في الفصل 21 في فقرته الأخيرة من القانون الأساسي عدد 14 المؤرخ في 18 أفريل 2014 لا يخصان إلا الصور التي يكون فيها القاضي الدستوري قد بت في الدستورية باعتباره القاضي المختص بصورة أصلية في مراقبة دستورية القوانين.

وحيث بصرف النظر عما سبق فإن مبدأ المشروعية يأبى تحصين أي عمل قانوني من الرقابة القضائية لتناقض ذلك مع مقتضيات دولة القانون فضلا عن أن الدستور أوجب على القاضي صلب الفصل 49 منه حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك كما أوجب عليه صلب الفصل 102 ضمان علوية الدستور.

وحيث طالما لم يسبق لقاضي دستوري أن بت في دستورية الفصل 105 من القانون عدد 30 لسنة 1960 وبما أنه لا يمكن لهذه المحكمة في ظل عدم استكمال تركيبة المحكمة الدستورية إيقاف النظر في النزاع الماثل وإحالة الإشكال الدستوري عملا بأحكام الفقرة الرابعة من الفصل 120 من الدستور فقد تعين إقرار اختصاص هذه المحكمة في النظر في دستورية الفصل المذكور.»

وفي قرار صادر في المادة الانتخابية قضت المحكمة الإدارية بما يلي: «وحيث اقتضى الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرخ في 18 أفريل 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين على أنه تتولى الهيئة مراقبة دستورية مشاريع القوانين... وتعتبر سائر المحاكم غير مخولة لمراقبة دستورية القوانين.

وحيث اقتضى الفصل 21 فقرة أخيرة من القانون سالف الذكر أن قرارات الهيئة ملزمة لجميع السلطات.

وحيث أن التحجير سالف الذكر وإلزامية قرارات القاضي الدستوري الوقتي لا يخصان إلا الصور التي يكون فيها القاضي الدستوري قد بت في الدستورية باعتباره القاضي المختص بصورة أصلية في مراقبة دستورية القوانين».

وأضافت المحكمة لتبرير اختصاصها ما يلي : « وحيث أن استبعاد القاضي الإداري من البت في دستورية الشرط التشريعي المتمثل في ضرورة أن يكون المترشح مسجلا في نفس الدائرة التي سيترشح بها رغم عدم سابقية البت فيه من قبل القاضي الدستوري سيؤول بالضرورة إلى غياب كل رقابة قضائية على ذلك التضييق رغم ما له من تبعات تمس من حرية ترشح الأفراد وهو ما تأباه مقومات دولة القانون خاصة أن دستور 27 جانفي 2014 أوجب على القاضي صلب الفصل 49 حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك أو تضييق غير مبرر». [1]

(1) حكم في مادة النزاع الانتخابي صادر عن الدائرة الابتدائية الأولى بالمحكمة الإدارية في القضية عدد 20181015 بتاريخ 16 مارس 2018 (غير منشور).

المبحث الثاني

السلطة التنفيذيّة في دستور 27 جانفي 2014

كرّس دستور 1 جوان 1959 أحاديّة السلطة التنفيذيّة عملا بمقتضيات النظام الرئاسي. ولئن لم يكرّس الدستور في صيغته الأصليّة أحكاما تتعلق بتحديد اختصاصات الحكومة، إلاّ أنّه أشار بصورة عرضيّة إلى الهيكل الحكومي في الفصول 43، 51 و 56.

فقد ورد بالفصل 43 من دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصلية أن « **رئيس الجمهورية يضبط السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ويطلع مجلس الأمة على سيرها وهو الذي يختار أعضاء حكومته وهم مسؤولون لديه.** »

أما الفصل 51 فإنه كان ينص في فقرته الأولى على أنه « **في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية لوفاة أو استقالة أو عجز ثابت، يعين أعضاء الحكومة من بينهم من يتولى مهام رئاسة الدولة بصورة وقتية ويبلغون فورا إلى رئيس مجلس الأمة وثيقة هذا التعيين.** »

وأخيرا جاء بالفصل 56 من النص الأصلي للدستور أنه « **تتكون المحكمة العليا عند اقتراف الخيانة العظمى من أحد أعضاء الحكومة ويضبط القانون صلاحيات هذه المحكمة وتركيبتها وإجراءاتها.** »

ولم ترد كلمة وزير في النص الأصلي للدستور، ممّا جعل الرئيس بورقيبة يسمّي أعضاء الحكومة بكتاب الدّولة وذلك إلى غاية صدور أمر 7 نوفمبر 1969 المحدث للوزارة الأولى والذي تبعه تسمية حكومة يرأسها وزير أول وبعضوية وزراء وأصبح كتّاب الدولة مساعدين للوزراء.

وجاء تنقيح الدستور في 8 أفريل 1976 ليكرّس الحكومة على مستوى الدستور كهيكل له ذاتيته وله اختصاصاته وعلاقاته مع البرلمان. وجاء بالفصل 37 من الدستور السابق بأنّ « **رئيس الجمهوريّة يمارس السلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة يرأسها وزير أوّل** ».

بيد أنّ الثنائيّة التي أصبحت منذ 1976 تميّز السلطة التنفيذيّة بتونس لا تعني أنّ النظام السياسي التونسي أصبح نظاما برلمانيّا أو أنّه فقد ميزة من مميّزات النظام الرئاسي لأنّ رئيس الجمهوريّة في النظام الدستوري التونسي بقي المحور الأساسي والماسك الفعلي بزمام السلطة التنفيذيّة[1].

كما أن الحكومة مثلما تمت دسترتها بموجب تعديل 1976 لا تستجيب إلى كل مقومات الحكومة في النظام البرلماني باعتبارها لا تنبع عضويا من البرلمان ولا تتحكم في وضع السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة مسؤولية خصوصية وثنائية عن حسن تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية أمامه، وأمام البرلمان.

فالحكومة لا تعدو أن تكون معينا ومساعدا لرئيس الجمهورية خاضعة لإرادته ولا تتمتّع باختصاص كبير تنفرد به. وقد زاد تنقيح الدستور السابق في 25 جويلية 1988 صلاحيّات رئيس الجمهوريّة تدعيما في إطار ما كان يسمّى برد الاعتبار لمقوّمات النظام الرئاسي. ونذكر أنّ أحد الوزراء الأوّل السابقين السيد الهادي البكوش ذكر في تصريح لمجلة Jeune Afrique عدد 1472 بتاريخ 22 مارس 1989 بأن الوزير الأوّل لا يعدو أن يكون مستشارا كبيرا لرئيس الجمهوريّة.

ورغم تلاحق التعديلات التي مست دستور 1 جوان 1959، فإنّ رئيس الجمهوريّة حافظ على موقعه كقطب للسلطة التنفيذيّة بل أنّه يمكن القول أن رئيس الجمهوريّة أصبح قطبا للنظام السياسي برمّته وتمّ تحريف النظام الرئاسي ليتحوّل شيئا فشيئا بفعل الممارسة والتعديلات الدستوريّة المتلاحقة إلى نظام

(1) Le Doyen Abdelfattah AMOR avait écrit, après la révision constitutionnelle de 1976, que « les dispositions relatives à censure du gouvernement combinée avec celle relative à la dissolution, donne au régime tunisien une nature qu'il n'avait pas jusqu'en 1976. De ce point de vue, il y a une certitude et il peut y avoir un doute.
La certitude est qu'il y a une incompatibilité absolue entre la motion de censure et le régime présidentiel.
Le doute a trait à la question de savoir si le régime est devenu, pour autant, parlementaire.
Les pouvoirs du président, l'ambiguïté des attributions du gouvernement, les restrictions qui entourent les conditions de recevabilité et d'adoption de la motion de censure n'autorisent ni une réponse non nuancée, ni une réponse définitive. Ce que l'on peut dire c'est que depuis la révision de 1976, la Constitution tunisienne comporte assez de « ressources » parlementaires, voire même franchement parlementaire. », Voir Abdelfattah AMOR, « La nature du régime politique de la Tunisie », RTD, numéro spécial, 1983, Trentenaire, pages 43-44.

«رئاسوي» ثمّ دكتاتوري يهيمن فيه رئيس الجمهوريّة على كلّ السلطات بما في ذلك السلطة التشريعيّة.

وتحول البرلمان، الذي لم يعد يهيمن منذ تعديل 27 أكتوبر 1997 على وظيفته التشريعيّة، أي وظيفة سن القانون بصورة أصليّة ومبدئيّة، إلى مجرّد غرفة تسجيل Une chambre d'enregistrement. وحتّى إنشاء غرفة برلمانيّة ثانية سنة 2002، وهي مجلس المستشارين، لم يغير من معطيات المعادلة وظلّ رئيس الجمهوريّة يمثل قلب الرحى صلب نظام سياسي فقد توازنه الأصلي رغم أن توطئة دستور 1959 كانت تنص صراحة على أن الشعب مصمم على إقامة ديمقراطية أساسها سيادة الشعب وقوامها نظام سياسي مستقر يرتكز على قاعدة تفريق السلط.

فما هو موقع وصلاحيّات رئيس الجمهوريّة صلب دستور 27 جانفي 2014؟

يبدو أنّ الدستور الجديد أراد القطع مع التجربة الدستورية السابقة فيما يتعلق بالسلطة التنفيذيّة، وتحديدا مكانة ودور رئيس الجمهوريّة، خاصة وقد ونادى بعض رجال القانون والسياسة بالحدّ من صلاحيّات رئيس الجمهوريّة معتبرين أن تدعيم دور رئيس الجمهوريّة صلب النظام الدستوري السابق كان مدخلا من مداخل الاستبداد وانعدام التوازن صلب النظام السياسي التونسي ومثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلط.

وجاء بالفصل 71 من الدستور، وهو أوّل فصول باب السلطة التنفيذيّة، ما يلي: « **يمارس السلطة التنفيذيّة رئيس الجمهوريّة وحكومة يرأسها رئيس الحكومة**».

لم تعد الحكومة إذن وفقا للتصوّر الدستوري الجديد، وعلى الأقل انطلاقا من هذا الفصل، مجرّد مساعد لرئيس الجمهوريّة في أداء وظيفته التنفيذيّة، واختفى منطق التبعيّة الذي كان يميز علاقة الحكومة برئيس الجمهوريّة في الدستور السابق.

وإضافة إلى هذه العوامل الأولية المرتبطة بالتجربة الدستورية التونسية الجديدة، فإن التركيز على دراسة السلطة التنفيذية بمكونيها الأساسيين، وهما رئيس الجمهورية والحكومة، مرده أيضا عوامل أخرى تتجاوز التجربة الدستورية التونسية، وهي مرتبطة بتضخم دور السلطة التنفيذية واحتلالها مكانة مركزية ومتميزة بين مختلف المؤسسات السياسية في الأنظمة السياسية الحديثة.

وكان ذلك في مقابل تراجع دور البرلمانات التي فقدت جزء هاما من صلاحياتها بفعل أزمة التمثيلية التي تعاني منها، ولكن أيضا بفعل تنوع مجالات تدخل الدولة وعجزها أحيانا عن متابعة النسق السريع للتحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والعلمية التي تعرفها المجتمعات البشرية.

وفي إطار دراستنا للسلطة التنفيذيّة في دستور27 جانفي 2014 سوف نتعرّض تباعا إلى رئيس الجمهوريّة، باعتباره رئيس الدولة (**الفصل الأوّل**)، ثمّ إلى الحكومة التي تعتبر المحور الأساسي للسلطة التنفيذية في نظام سياسي له توجهات ذات صبغة برلمانية (**الفصل الثاني**).

الفصل الأول:

رئيس الجمهوريّة في دستور 27 جانفي 2014

رئيس الجمهوريّة هو طبقا للفصل 72 من دستور27 جانفي 2014 «**رئيس الدولة ورمز وحدتها، يضمن استقلالها واستمراريتها ويسهر على احترام الدستور**».

ويستمدّ رئيس الجمهوريّة مشروعيّته من انتخابه من قبل الشعب (**الفقرة الأوّلى**). وهو يتمتّع بصلاحيّات مسندة بالدستور تتجاوز ما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانيّة التقليديّة، ولكنها لا ترتقي إلى الصلاحيّات التي يمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي (**الفقرة الثانية**) ممّا انعكس على طبيعة وامتداد المسؤوليّة التي يتحمّلها (**الفقرة الثالثة**).

الفقرة الأولى	**انتخاب رئيس الجمهوريّة**

ينتخب رئيس الجمهوريّة لمدّة 5 أعوام انتخابا عاما حرّا مباشرا سريا نزيها وشفافا.

ويضمن الاقتراع المباشر لرئيس الجمهوريّة الاستقلال إزاء البرلمان، ويميّزه عن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانيّة التقليديّة الذي يمكن أن يكون ملكا (بريطانيا مثلا)، أو رئيسا منتخبا بصورة غير مباشرة من قبل البرلمان (إيطاليا مثلا).

وقد تعرّض الدستور إلى شروط الترشح لرئاسة الجمهوريّة (**أولا**) وحالات شغور منصب رئيس الجمهوريّة (**ثانيا**).

1. شروط الترشح لرئاسة الجمهوريّة

جاء بالفصل 74 من الدستور 27 جانفي 2014 ما يلي « **الترشح لمنصب رئيس الجمهوريّة حق لكلّ ناخبة أو ناخب تونسي الجنسيّة منذ الولادة، دينه الإسلام.**

يشترط في المترشح يوم تقديم ترشحه أن يكون بالغا من العمر خمسا وثلاثين سنة على الأقل.

وإذا كان حاملا لجنسيّة غير الجنسيّة التونسيّة فإنّه يقدّم ضمن ملف ترشحه تعهد بالتخلي عن الجنسيّة الأخرى عند التصريح بانتخابه رئيسا للجمهوريّة.

تشترط تزكية المترشح من قبل عدد من أعضاء مجلس نواب الشعب أو رؤساء مجالس الجماعات المحلية المنتخبة أو الناخبين المرسمين حسبما يضبطه القانون الانتخابي».

انطلاقا من هذه الأحكام الدستورية يمكن أن نستنتج شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، وهي شروط موضوعية في أغلبها رغم أن البعض منها يثير بعض الملاحظات.

1- **شرط الجنسيّة:** يتعيّن في المترشح لرئاسة الجمهوريّة أن يكون تونسيّا بالولادة، أي أنّه لا يمكن للمتجنّس بالجنسيّة التونسيّة أن يترشح لرئاسة الجمهوريّة، وهو ما نص عليه الفصل 74 فقرة أولى من الدستور وكذلك الفصل 40 فقرة أولى من القانون الانتخابي.

وهذا الشرط قد يطرح إشكالا في مدى تلاؤمه مع الفصل 21 من الدستور الذي ينصّ على أن « **المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات وهم سواء أمام القانون من غير تمييز**». وهذا الشرط يكرس نوعا من المواطنة المنقوصة بالنسبة للتونسيين الذين لم يكتسبوا الجنسية التونسية بالولادة.

وقد حددت مجلة الجنسية الأشخاص الذين يكونون عند ولادتهم تونسيي الجنسية بالأصالة حيث تميز المجلة بين مكتسبي الجنسية التونسية الأصلية بموجب النسب ومن تسند لهم الجنسية التونسية بموجب الولادة بتونس وهما الصنفان اللذان يعتبران تونسيين بالولادة.

فبالنسبة لإسناد الجنسية بموجب النسب جاء بالفصل 6 أنه «**يكون تونسيا الطفل الذي ولد لأب تونسي أو لأم تونسية.**»

أما بالنسبة لإسناد الجنسية التونسية بموجب الولادة بتونس فإن الفصول 7، 8، 9 و 10 من مجلة الجنسية حددت حالات إسناد الجنسية التونسية وهي :

1 – من ولد بتونس وكان أبوه وجده للأب مولودين بها أيضا،

2 – من ولد بتونس من أبوين عديمي الجنسية مقيمين بتونس منذ خمسة أعوام على الأقل،

3 – من ولد بتونس من أبوين مجهولين،

4 – المولود المعثور عليه بتونس يعتبر مولودا بتونس إلى أن يثبت ما يخالف ذلك.

وعموما فإنّ الدستور الجديد خفف من شرط الجنسيّة. فدستور 1 جوان 1959 كان ينص، في صيغته الأصليّة، على أنّ المترشح وأبوه وجدّه يجب أن يكونوا من التونسيين بدون انقطاع. وقد علق الأستاذ **عبد الفتاح عمر** على هذا التشدد في شرط الجنسية قائلا « وقد لا تكون الاعتبارات التاريخية غريبة عن هذا التكييف للجنسية كشرط من شروط الترشح للرئاسة ذلك أنه قلما حكم تونس تونسيون. لذلك ذهبت السلطة التأسيسية إلى حد الارتياب إزاء من لم يكن متجذرا في الأرض التونسية تونسيا أبا عن جد للأب بدون انقطاع.»[1]

وقد اعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر** أن الدستور لا يقبل ترشح المتجنس أو ترشح التونسي الذي حصل أبوه على الجنسية التونسية عن طريق التجنس. فضد هذا الصنف من التونسيين يوجد افتراض قومية منقوصة يحول دون ارتقائهم إلى رئاسة الجمهورية وهو افتراض لا يستقيم منطقا.[2]

كما أصبح الدستور السابق يشترط، منذ تنقيح 1988، أن يكون المترشح لرئاسة الجمهوريّة مولودا لأب ولأم وجد لأب ولأم تونسيين وكلهم تونسيون بدون انقطاع. وهذا الحل كان منتقدا على أساس صبغته الإقصائية. كما أنّ الفصل 40 من الدستور القديم كان يشترط أن لا يكون المترشح حاملا لجنسيّة أخرى.

أمّا الدستور الحالي فإنّه سمح لحاملي جنسيّة مزدوجة الترشح لرئاسة الجمهوريّة شرط التعهّد، صلب ملف الترشح، بالتخلي عن الجنسيّة الأخرى إذا وقع التصريح بانتخابه رئيسا للجمهوريّة وهو ما نص عليه الدستور وأكده القانون الانتخابي صلب فصله 40 فقرة 2.

(1) عبد الفتاح عمر،الوجيز، الصفحة 420.
(2) عبد الفتاح عمر، نفس المرجع، الصفحة 420.

ورغم أنّ الدستور لم يحدّد جزاء عن عدم التخلي عن الجنسيّة الأخرى في حال التصريح بانتخابه رئيسا، فإنّه يمكن اعتبار ذلك من قبيل الخرق الجسيم للدستور الذي يترتب عنه، في صورة الإدانة من قبل المحكمة الدستوريّة، العزل.[1]

2- **الجنس**: كان الفصل 40 من دستور 1 جوان 1959 ينصّ على أنّ «**الترشح لمنصب رئيس الجمهوريّة حق لكل تونسي...**». وقد طرح نقاش حول أحقية المرأة بالترشح لرئاسة الدّولة خاصّة على ضوء الفقه الإسلامي الذي يمنع المرأة من تقلد منصب الإمامة، بما في ذلك الإمامة الكبرى.

غير أنّ دستور 27 جانفي 2014 حسم المسألة بأن أكّد بأنّ الترشح لمنصب رئيس الجمهوريّة حق لكل ناخبة أو ناخب تونسي الجنسيّة. كما أكد الفصل 40 من القانون الانتخابي أنه يحق لكل ناخبة أو ناخب تونسي الجنسية منذ الولادة دينه الإسلام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

3- **شرط الإسلام**: ورد هذا الشرط صريحا بالفصل 74 من الدستور الذي أكد أن الترشح لمنصب رئيس الجمهورية حق لكل ناخبة أو ناخب...دينه الإسلام وهو ما أكده الفصل 40 من القانون الانتخابي في فقرته الأولى. ولم يأت بالدستور أو بالقانون الانتخابي أحكام تبيّن كيفيّة إثبات المترشحة أو المترشح لإسلامه. ويبدو أنّ هنالك قرينة على أنّ كل التونسيات والتونسيون مسلمون وعلى من يدعي عكس ذلك عبء الإثبات.

وشرط الإسلام يمكن أن يقرأ في علاقة بما ورد صلب توطئة الدستور من تمسك « **شعبنا بتعاليم الإسلام ومقاصده المتسمة بالتفتح والاعتدال**». وكذلك في علاقة بالفصل الأول من الدستور الذي يقتضي أن تونس دولة حرة مستقلة ذات سيادة الإسلام دينها والعربية لغتها والجمهورية نظامها. وهو ما دفع أحد الشارحين لأحكام الدستور إلى التأكيد، في علاقة بالفصل الأول من الدستور، أن هذا الفصل « يقدم الدولة التونسية متوقفا عند أهم أركان تعريفها بما هي دولة حرة مستقلة ذات سيادة. ولهذه الدولة أي لمؤسساتها دين ولغة ونظام. فدين الدولة هو الإسلام وعلى كل مؤسسات الدولة احترام ذلك...»[2]

---

(1) الفصل 88 من دستور 27 جانفي 2014.

(2) الحبيب خضر، « الوجيز في شرح الدستور»، مجمع الأطرش، 2017، الصفحة 17.

غير أن هذا الفهم للفصل الأول من الدستور يبقى قابلا للنقاش باعتبار الصبغة المدنية للدولة التي كرستها التوطئة وكذلك الفصل الثاني من الدستور، وباعتبار أنه لا يمكن فهم الفصل الأول من الدستور الحالي إلا بتتبع مسار وضع الدستور وفي علاقة بالتخلي عن الشريعة كمصدر شكلي للقانون وإدراج الفصل الثاني المكرس لمدنية الدولة(1).

وعموما فإنّ هذا الشرط يطرح، مثله مثل شرط الجنسيّة، مدى تلاؤمه مع الفصل 21 من الدستور الذي يكرّس مبدأ المساواة بين جميع المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات. كما أنّه قد يتعارض مع الفصل السادس من الدستور الذي أكّد على أنّ الدولة كافلة لحرية المعتقد والضمير.

فكيف يمكن لدولة تكفل حرية المعتقد والضمير أن تطلب من مواطنيها إثبات شرط الإسلام للترشح لرئاسة الدولة، أي إلى إحدى المسؤوليّات السياسيّة الأساسيّة، علما بأنّ الاتفاقات الدوليّة، وخاصّة العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، يكرّس صلب فصله 25 حق كلّ المواطنين بلا تمييز في تسيير الشؤون العامّة وأن كل استثناء يجب أن يؤسّس على معايير موضوعيّة ومعقولة وأن يكون استثنائيّا.

وللتدليل على الطبيعة الاقصائية لهذا الفصل تكفي الإشارة إلى ما كتبه الأستاذ **عبد الفتاح عمر** بخصوص هذا الشرط في ظل الدستور السابق حيث أكد على ما يلي :

1 - « إن تمكين المسلمين دون سواهم من المواطنين التونسيين من الترشح لرئاسة الجمهورية يجعل من المساواة بين المواطنين المنصوص عليها بالمادة السادسة من الدستور مساواة نسبية لا تأثير لها في الميادين التي يستثنيها الدستور. كما أن الشرط المتعلق بدين المترشح لرئاسة الجمهورية يحد من الطابع الوطني للدولة التونسية ويضفي عليها بعض صفات الدولة القائمة على اعتبارات دينية أو حتى طائفية وهو ما من شأنه أن يحد من حرية المعتقد وحرية التفكير. وعلى

(1) انظر معتز القرقوري، « ملاحظات حول قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 5 بتاريخ 2 جويلية 2016 المتعلق بمشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية للدولة»، حولية فقه القضاء التونسي عدد 3- 2015، الصفحة 33 وما يليها.

كل فالواضح أن التونسي المنتمي لدين غير الإسلام أو الذي يعلن عن إلحاده أو يجاهر به لا يتمتع بحق الترشح لرئاسة الجمهورية.

2 - إن اشتراط انتساب المترشح للإسلام يطرح مسألة هامة يستعصى حلها ذلك أن الإسلام عقيدة لا تخضع لمعايير موضوعية قابلة للإثبات. فالظواهر الخارجية لا تضمن الانتساب الحقيقي للإسلام وإعلان المرء الإسلام لدى الخاصة أو العامة لا يشكل دليلا قاطعا بالانضواء تحت لوائه. فالإسلام لم يكن دائما في مأمن من الدخلاء المتزندقين ولا يمكن أن يكون في مأمن منهم مادام الأمر يتعلق بالعقيدة والضمير.

3 - إن الشرط المتعلق بالدين الإسلامي بالتزيّد. فهو، عمليا، غير ضروري ذلك أن طبيعة العلاقات والعواطف والقوى في مجموعة إسلامية لا يمكن أن تسمح بارتقاء مترشح غير مسلم لرئاسة الجمهورية. لذلك فإن أقل ما يقال في الشرط المتعلق بالإسلام أنه من هذا المنظار شرط شكلي لا يؤثر بالزيادة أو بالنقصان.»[1]

ونعتقد أن ما قاله الأستاذ عبد الفتاح عمر بخصوص شرط الإسلام في ظل الدستور السابق ينطبق، من باب أولى، على تكريس هذا الشرط صلب دستور 27 جانفي 2014 الذي يفترض الدولة المدنية صلب فصله الثاني، ويقر بالمساواة صلب فصله 21 وبحرية الضمير والمعتقد صلب فصله السادس.

4 - **السن**: حدّد الدستور الجديد السن الدنيا للترشح لرئاسة الجمهوريّة بـ 35 سنة يوم تقديم الترشح وهو كما ذكر به الفصل 40 فقرة أولى من القانون الانتخابي. غير أنّه لم يقم بتحديد سن قصوى للترشح لرئاسة الجمهوريّة عكس الدستور التونسي السابق الذي كان ينصّ على أنّه « يجب أن يكون المترشح يوم تقديم ترشحه بالغا من العمر أربعين سنة على الأقل وخمس وسبعين سنة على الأكثر».

ويبدو أن تحديد السن القصوى للترشح في ظل الدستور السابق تنزل في سياق تاريخي معين أحاط بتنحية الرئيس بورقيبة عن الحكم بعد أن طالت شيخوخته واستحال تحقيق التداول على السلطة.

---

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 421-422.

وما يلاحظ هو أن مختلف مسودات دستور 2014 [1]، وإلى حدود مشروع 1 جوان 2013، كانت تشير إلى أن السن القصوى للترشح لرئاسة الجمهورية هي خمسة وسبعين سنة على الأكثر. فقد نصت الفقرة الثانية من الفصل 73 من مشروع الدستور الصادر في 1 جوان 2013 مثلا على أنه « يشترط في المترشح يوم تقديم ترشحه أن يكون غير حامل لجنسية أخرى وبالغا من العمر أربعين سنة على الأقل وخمسا وسبعين سنة على الأكثر». غير أنه تم التخلي عن هذا الحل في النسخة المصادق عليها من دستور2014.

5- **الضمان المالي**: وهو شرط لم يرد صلب الدستور وإنّما تمّت إضافته بالقانون الانتخابي حيث جاء بالفصل 42 منه أنّه « **يؤمن المترشح لدى الخزينة العامّة للبلاد التونسيّة ضمانا ماليا قدره عشرة آلاف دينار لا يتمّ استرجاعه إلاّ عند حصوله على ثلاثة بالمائة على الأقل من عدد الأصوات المصرّح بها**».

وقد كان هذا الشرط المضاف موضوع طعن تقدم به مجموعة من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي إلى الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين باعتباره شرطا متعارضا مع الفصل 74 من الدستور. وقد ردت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين على هذا الطعن في الحيثيات التالية:

« وحيث أنّ الطعن بعدم دستوريّة أحكام الفصل 42 من القانون الانتخابي بحجة أنّه أضاف قيدا للترشح لمنصب رئاسة الجمهوريّة لا يستقيم تحليله بدون العودة إلى أحكام الفصل 34 من الدستور الذي يقضي بأنّ حق الترشح والانتخاب والاقتراع يضبط بالقانون.

وحيث أنّ القيود الواردة على هذا الحق وعلى الحقوق الأساسيّة التي ضبطت في باب الحقوق والحريات مقيّدة هي الأخرى بأحكام الفصل 49 من الدستور

---

(1) كان الفصل 4-2 من مشروع مسودة الدستور الصادر في 12 اوت 2012 ينص في صيغة ثانية على ما يلي « كما يجب ان يكون المترشح يوم تقديم ترشحه بالغا من العمر اربعين سنة على الاقل وخمسة وسبعين سنة على الاكثر...»اما مسودة مشروع الدستور الصادرة في 14 ديسمبر 2012 فجاء فيها في الفصل 67 « كما يجب ان يكون المترشح يوم تقديم ترشحه بالغا من العمر اربعين سنة على الاقل وخمسا وسبعين سنة على الاكثر...»وفي صيغة 13 فيفري 2013 لمسودة مشروع الدستور المعدلة تم تكريس نفس الحل وكذلك في الفصل 81 في صيغة 8 افريل 2013 والفصل 72 من صيغة 22 افريل 2013.

والذي اشترط في الضوابط ألا تنال من جوهر الحق وأن تتناسب مع ضرورة تحديده بغاية حماية النظام العام بشتّى أوجهه.

وحيث أنّ شرط تأمين مبلغ عشرة آلاف دينار الذي لم يذكر في الفصل 74 من الدستور لاقتصاره على التزكية من عدد معيّن من النواب لا يعطل الحق في الترشح لرئاسة الجمهوريّة إذ يبقى مبلغا معقولا وضامنا لجدية الترشح وهو بذلك لا يخرق مبدأ التناسب وليس من شأنه أن ينال من جوهر الحق كما اقتضى ذلك الفصل 49 من الدستور».[1]

نعتقد أنّ إحالة الهيئة إلى الفصل 34 من الدستور للتوسّع في شروط الترشح لرئاسة الجمهوريّة وقبول شرط الضمان المالي لم يكن في محلّه للأسباب التالية:

السبب الأوّل: هو أنّ الفصل 34 من الدستور جاء صلب الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات وموضوعه لا يتعلق بشروط الترشح لمنصب رئيس الجمهوريّة، وإنّما يتعلّق موضوعه بتكريس جملة من الحقوق الأساسيّة وهي حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح للانتخابات.

السبب الثاني: هو أنّ الفصل 34 لم يشر إطلاقا إلى شروط إضافيّة تتعلّق بحقوق الانتخاب والاقتراع والترشح فتلك الشروط سواء تعلّق الأمر بالترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب أو لرئاسة الجمهوريّة تمّ تحديدها بالدستور وإفرادها بفصول خاصّة وهي الفصل 53 فيما يتعلّق بالترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب، والفصل 74 فيما يتعلّق بالترشح لرئاسة الجمهوريّة. ولا يمكن بالتالي للمشرّع إلاّ أن يلتزم بها خاصّة وأنّه لم يرد بالفصول 53 و74 من الدستور ما يشير صراحة أو ضمنا إلى إمكانيّة إضافة شروط جديدة سواء فيما يتعلّق بالترشح لعضويّة مجلس نوّاب الشعب أو لرئاسة الجمهوريّة.

السبب الثالث: هو أنّه لما أراد المشرّع الدستوري أن يكون هنالك مجال لإضافة شروط أخرى فيما يتعلّق بحق الانتخاب فإنّه تعرض إلى ذلك صراحة صلب الفصل المتعلق بصفة الناخب وهو الفصل 54 من الدستور والذي جاء فيه

---

(1) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بخصوص القضية عدد 4-2014 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 41 بتاريخ 23 ماي 2014 ، الصفحة 1345 وما يليها.

« يعد ناخبا كل مواطن تونسي الجنسيّة بلغ من العمر ثماني عشرة سنة كاملة وفق الشروط التي يحدّدها القانون الانتخابي».

فعندما تعلّقت همّة واضعي الدستور بإضافة شروط أخرى للتمتّع بصفة الناخب فإنّهم نصّوا على ذلك صراحة عبر أحكام واضحة صلب الفصل 54 من الدستور وتركوا للقانون الانتخابي مهمّة ضبط تلك الشروط الإضافيّة وهو ما تمّ فعلا صلب القانون الانتخابي.

أمّا فيما عدا هذه الفرضيّة، فإنّ الإحالة إلى القانون الانتخابي أو إلى القانون بصورة أعم لا يتعلّق إلاّ بصيغ وطرق وإجراءات الانتفاع بحقوق الانتخاب والاقتراع والترشح وممارستها. فالقانون يقتصر دوره هنا على تنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات، أمّا إضافة شروط جديدة لتلك التي نصّ عليها الدستور فيما يتعلّق بممارسة جملة من الحريات والحقوق الأساسيّة، وخاصّة حق الترشح لتمثيل الشعب سواء عبر الانتخابات التشريعيّة أو الرئاسيّة فإنّه يقيد من ممارسة ذلك الحق وقد ينال من جوهره ممّا يجعله متعارضا مع أحكام الفصل 49 من الدستور.

السبب الرّابع والأخير هو أنّ تأويل الفصل 74 من الدستور من خلال ربطه بالفصل 34 سوف تكون له نتائج وخيمة على ممارسة حق الترشح سواء لرئاسة الجمهوريّة أو لعضوية مجلس نوّاب الشعب باعتبار أنّ هذا التأويل المرن سوف يفتح المجال أمام المشرّع الانتخابي، لتنقيح القانون الانتخابي وإضافة شروط جديدة للترشح ممّا من شأنه أن يمس بمبدأ الأمن القانوني[1].

6- **شرط التزكية**: وهو شرط دستوري كرّسه الفصل 74 من الدستور الذي جاء في فقرته الأخيرة « **تشترط تزكية المترشّح من قبل عدد من أعضاء مجلس نوّاب الشعب أو رؤساء مجالس الجماعات المحليّة المنتخبة أو الناخبين المرسّمين حسبما يضبطه القانون الانتخابي**».

وقد جاء الفصل 41 من القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء الصادر في 26 ماي 2014 لينظم هذا الشرط حيث أكّد على أنّه « **تتمّ تزكية المترشح للانتخابات الرئاسيّة من عشرة نوّاب من مجلس نوّاب الشعب أو من أربعين**

(1) انظر معتز القرقوري، « ملاحظات حول قرارا الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 4 - 2014 »، حولية فقه القضاء التونسي، عدد 2-2014، صفحة 35 وما يليها.

من رؤساء مجالس الجماعات المحلية المنتخبة أو من عشرة آلاف من الناخبين المرسّمين والموزعين على الأقل على عشرة دوائر انتخابيّة على أن لا يقلّ عددهم عن خمسمائة ناخب لكل دائرة منها.

يمنع على أيّ مزك تزكية أكثر من مترشح.

وتضبط الهيئة إجراءات التزكية والتثبّت من قائمة المزكين.

وتتولّى الهيئة خلال الأجل المنصوص عليه بالفصل 45 من هذا القانون إعلام المترشحين الذين تبيّن تزكيتهم من نفس الناخب أو من شخص لا تتوفّر فيه صفة الناخب بأي وسيلة تترك أثرا كتابيّا وذلك لتعويضه في أجل 48 ساعة من تاريخ الإعلام وإلا ترفض مطالب ترشحهم».

ويبدو أن الغاية من شرط التزكية هو عدم تشجيع الترشحات الهامشية غير الجدية والتي ليست لها سوى غايات دعائية بحثا عن الشهرة والمال.

وقد سبق للمحكمة الإداريّة أن تعرّضت إلى مدى دستوريّة شرط التزكية في القضيّة الاستئنافيّة عدد 20143006 بتاريخ 10 أكتوبر 2014 العادل بن الهادي العلمي ضدّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وقد جاء في قرار المحكمة ما يلي « وحيث لم يسبق للهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين أن تبتّ في مسألة التزكيات المتمسّك بها من قبل المدّعي ممّا يجوز معه بالتالي لهذه المحكمة النظر فيها.

وحيث اقتضى الفصل 43 من الدستور: « تشترط تزكية المترشح من قبل عدد من أعضاء مجلس النواب أو رؤساء مجالس الجماعات المحلية المنتخبة أو الناخبين المرسمين حسبما يضبطه القانون الانتخابي».

وحيث ولئن اشترط الدستور تزكية المترشح للانتخابات الرئاسيّة من قبل الناخبين المرسمين إلاّ أنّه لم يضبط العدد اللازم من التزكيات وأوكل هذه المهمّة إلى المشرّع.

وحيث اقتضى الفصل 41 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء أن: « تتمّ تزكية المترشح للانتخابات الرئاسية من عشرة نوّاب من مجلس نوّاب الشعب أو من أربعين من رؤساء مجالس الجماعات المحليّة المنتخبة أو من عشرة آلاف من الناخبين

المرسمين والموزعين على الأقل على عشرة دوائر انتخابيّة على أن لا يقل عددهم عن خمسمائة ناخب لكل دائرة منها» وأضاف الفصل 171 من القانون سالف الذكر أنّه « خلافا لما ورد بالفقرة الأولى من الفصل 41 تتمّ تزكية المترشح للانتخابات الرئاسيّة القادمة من عشرة أعضاء من المجلس الوطني التأسيسي أو عشرة آلاف من الناخبين المرسمين والموزعين على الأقل على عشر دوائر انتخابيّة على أن لا يقل عددهم عن خمسمائة ناخب بكل دائرة منها».

وحيث أن التثبّت من دستوريّة هذين الفصلين يكون بالرّجوع إلى أحكام الفصل 49 من الدستور الذي اقتضى أنّه « يحدّد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلاّ لضرورة تقتضيها دولة مدنيّة ديمقراطيّة وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحّة العامّة أو الآداب العامّة وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها وتتكفّل الهيئات القضائيّة بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك».

وحيث خلافا لما تمسّك به المدّعي فإنّ اشتراط تزكية المترشح للانتخابات الرئاسيّة من قبل عشرة آلاف ناخب ليس أمرا تعجيزيّا ولا يضيق من حق الترشح المضمون بالدستور ولا ينال من جوهر حق الترشح للانتخابات المنصوص عليه بالفصل 34 منه بل أنّ الغاية من هذا الشرط هي التأكيد على جدية الترشح وعلى أهميّة المنصب المترشح له.

كما أنّ عدد المزكين المطلوب مناسب ولا يؤدّي إلى الإقصاء المتعمّد لبعض الرّاغبين في الترشح باعتبار أنّ القاعدة الجمليّة للناخبين المسجّلين تفوق الخمسة ملايين ناخب.

وحيث وبخصوص ما تمسّك به المدّعي من خرق شرط التزكيات لمبدأ سرية الانتخابات المضمن بالدستور فإنّ هذا القول مردود عليه لتعلق هذا المبدأ حصريّا بيوم الاقتراع فضلا عن أنّه لا شيء يمنع الناخب داخل الخلوة من انتخاب شخص آخر غير ذلك الذي زكّاه. وتعين لذلك ردّ هذا المطعن».

وقد صادق مجلس نواب الشعب على مشروع قانون أساسي يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كم تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7

لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 غيرأن رئيس الجمهورية رفض ختم القانون والإذن بنشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبذلك لم يدخل حيز النفاذ. وقد جاء به إضافة فقرة أخيرة للفصل 40 تنص على ما يلي:

ويتضمن ملف الترشح وجوبا :

– بطاقة عدد 3 خالية من السوابق العدلية في الجرائم القصدية، أو وصل الاستلام على أن تتولى الهيئة في هذه الحالة التثبت من خلوها من السوابق.

– ما يفيد القيام بالتصريح بالمكاسب والمصالح، في الآجال المنصوص عليها بالفصول 12 و 50 من القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح بالنسبة للأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح وفق أحكام الفصل 5 من نفس القانون.

– ما يفيد القيام بالتصريح السنوي بالضريبة على الدخل للسنة المنقضية.

أما الفصل 42 مكرر من المشروع المصادق عليه فقد نص على أنه « لا يقبل الترشح للانتخابات الرئاسية لكل شخص تبين للهيئة قيامه بأعمال تمنعها الفصول 18 و 19 و 20 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، على الأحزاب السياسية أو مسيريها، أو تبين قيامه أو استفادته من الإشهار السياسي كم عرفه الفصل 2 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

وتقرر الهيئة إلغاء نتائج الفائزين في الانتخابات الرئاسية إذا ثبت لها عدم احترامهم لأحكام الفصول 40 إلى 42 مكرر من هذا القانون. كما تقرر الهيئة إلغاء نتائج الفائزين في الانتخابات إذا ثبت لها عدم احترامهم لأحكام هذا الفصل.

وتتخذ الهيئة قرارها بناء على ما يتوفر لديها من إثباتات بعد الاستماع إلى المعنيين بقرار رفض الترشح آو إلغاء النتائج. وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء وفق الإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.»

وأخيرا جاء بالفصل 42 ثالثا أنه « ترفض الهيئة ترشحات كل من يثبت لديها قيامه بشكل صريح ومتكرر بخطاب:

- لا يحترم النظام الديمقراطي ومبادئ الدستور والتداول السلمي على السلطة أو يهدد النظام الجمهوري ودعائم دولة القانون.

- أو يدعو للعنف والتمييز والتباغض بين المواطنين.

- أو يمجد ممارسات انتهاك حقوق الإنسان.»

وقد تم الطعن في هذا القانون أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين التي اعتبرت في قرارها عدد 2019-04 بتاريخ 8 جويلية 2019 (لم يقع نشره)، وفي حيثية تتعلق بشروط الترشح لرئاسة الجمهورية أنه:

« حيث تمسك العارضون بأن الترشح لمنصب رئيس الجمهورية خاضع لشروط وردت على سبيل الحصر لا الذكر طبق الفصل 74 من الدستور وبالتالي فإن إضافة شروط أخرى بمقتضى نص أدنى كمشروع القانون المطعون فيه من شأنها أن تحد من حق الترشح وعملا بمبدأ توازي الصيغ والإجراءات فإن هذه الشروط لا يمكن تعديلها إلا بموجب الدستور،

وحيث ينص الفصل 34 من الدستور على أن حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون، كما ينص الفصل 65 من الدستور على أن يتخذ شكل قانون أساسي القانون الانتخابي،

وحيث ينص الفصل 146 من الدستور على أن تفسر أحكام الدستور ويؤول بعضها البعض كوحدة منسجمة،

وحيث أنه عملا بذلك فإن الشروط التي اقتضاها الفصل 74 من الدستور لم ترد على سبيل الحصر وإنما هي من قبيل الشروط الموضوعية الأساسية التي لا شيء يحول دون إتمامها بشروط أخرى إعمالا للفصلين 34 و 65 من الدستور،

وحيث أن اشتراط الإدلاء بالبطاقة عدد 3 أو وصل الاستلام وبما يفيد القيام بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبما يفيد القيام بالتصريح السنوي بالضريبة على الدخل على النحو المنصوص عليه بالفصل 40 من المشروع لا يعتبر مخالفا للفصل 74 من الدستور طالما أن هذه الشروط لا تنال من جوهر الحق طبق الشروط والضرورات التي اقتضاها الفصل 49 من الدستور،

وحيث أن الشروط التي جاء بها الفصل 40 هي شروط معقولة وضامنة لحرية الترشح ولنزاهة الانتخابات ولا تعطل الحق في الترشح لرئاسة الجمهورية

ولا تخرق مبدأ التناسب الوارد في الفصل 49 من الدستور وعليه يتجه رد هذا المطعن.»

ب :حالات شغور منصب رئيس الجمهورية

ترتبط حالات شغور منصب رئيس الجمهورية بمسألة المدة الرئاسية التي حددها الفصل 75 فقرة أولى من الدستور بخمسة أعوام. غير أن بعض الموانع الطارئة قد تحول دون تمكّن رئيس الجمهورية من ممارسة صلاحياته الدستورية سواء بصورة مؤقتة أو بصورة نهائية.

وجاء الدستور الجديد منظما لهذه الحالات الاستثنائية فقد ورد بالفصل 83 أنه « **لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية أن يفوض سلطاته إلى رئيس الحكومة لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما قابلة للتجديد مرة واحدة.**

ويعلم رئيس الجمهورية رئيس مجلس نواب الشعب بتفويضه المؤقت لسلطاته.»

أما الفصل 84 فإنه أكد في فقرته الأولى أنه « **عند الشغور الوقتي لمنصب رئيس الجمهورية لأسباب تحول دون تفويضه سلطاته تجتمع المحكمة الدستورية فورا وتقر الشغور الوقتي فيحل رئيس الحكومة محل رئيس الجمهورية ولا يمكن أن تتجاوز مدة الشغور الوقتي ستون يوما.**»

ويبدو أن هذه الأحكام يمكن أن تثير بعض الملاحظات والصعوبات :

الملاحظة الأولى هو أن الدستور لم يعرف حالة التعذر الوقتي رغم أهميتها وخطورتها، كما أنه لم يعدد حالات التعذر الوقتي، ولو على سبيل الذكر، وذلك حتى لا يتعسف الرئيس المتمتع بمشروعية شعبية مباشرة في تفويض صلاحياته إلى رئيس الحكومة الذي يتمتع بمشروعية شعبية غير مباشرة.

الملاحظة الثانية هو أن الدستور الجديد أخذ بعين الاعتبار الانتقادات الفقهية[1] التي وجهت للدستور السابق فيما يتعلق بالتعذر الوقتي في علاقة بضرورة وجود قرار تفويض وهو ما يستحيل أحيانا لذلك أكد المشرع التأسيسي أن هذه الحالة تبرر تدخل المحكمة الدستورية فورا لإقرار الشغور الوقتي.

(1) عبد الفتاح عمرا الوجيز صفحة 430.

الملاحظة الثالثة هي الفرضية التي يتزامن فيها الشغور الوقتي لمنصب رئيس الجمهورية مع الشغور الوقتي لمنصب رئيس الحكومة. فهل يمكن للقائم مقام رئيس الحكومة أن يقوم كذلك مقام رئيس الجمهورية ضمانا لاستمرارية الدولة رغم أن الفصل 83 و 84 لا ينصان على ذلك صراحة.

الملاحظة الأخيرة هو أن المشرع الدستوري فوض للقائم مقام رئيس الجمهورية كل صلاحياته باستثناء المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو اللجوء إلى الاستفتاء أو حل مجلس نواب الشعب.

أما فيما يتعلق بحالة الشغور النهائي فإن الفصل 84 فقرة ثانية أكد أنه « **إذا تجاوز الشغور الوقتي مدة ستين يوما أو في حالة تقديم رئيس الجمهورية استقالته كتابة إلى رئيس المحكمة الدستورية أو في حالة الوفاة أو العجز الدائم أو لأي سبب آخر من أسباب الشغور النهائي تجتمع المحكمة الدستورية فورا وتقر الشغور النهائي وتبلغ ذلك إلى رئيس مجلس نواب الشعب الذي يتولى فورا مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما.** »

وهذا الفصل يثير هو أيضا بعض الملاحظات :

الملاحظة الأولى هو أن المشرع التأسيسي لسنة 2014 استفاد من تجربة دستور 1959 بأن قدم تعدادا لبعض حالات الشغور النهائي وفتح المجال أمام فرضيات أخرى من خلال التأكيد على أن وضعية الشغور النهائي قد تتوفر لأي سبب آخر من أسباب الشغور خاصة وأن المجلس الدستوري السابق وجد نفسه أمام فرضية لم يكن منصوصا عليها بالدستور وهي فرضية مغادرة رئيس الجمهورية للبلاد بدون إمكانية عودته.

الملاحظة الثانية هو أن المشرع الدستوري لسنة 2014 لم يتعرض إلى الحالة التي يتزامن فيها شغور منصب رئيس الجمهورية نهائيا مع حل مجلس نواب الشعب فمن يتولى في هذه الحالة منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة ؟

الملاحظة الثالثة هو أن المشرع الدستوري مكن رئيس الجمهورية المؤقت من ممارسة المهام الراجعة لرئيس الجمهورية باستثناء المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو اللجوء إلى الاستفتاء أو حل مجلس نواب الشعب.

صلاحيّات رئيس الجمهوريّة	الفقرة الثانية

جاء بالفصل 71 من الدستور الجديد أنّه « **يمارس السلطة التنفيذيّة رئيس الجمهوريّة وحكومة يرأسها رئيس الحكومة**».

وعلى خلاف الأمر بالنسبة لدستور 1 جوان 1959 الذي أسند لرئيس الجمهوريّة اختصاصات عريضة ومتنوّعة وذلك بحكم اختيار السلطة التأسيسيّة آنذاك للمنوال الرئاسي، فإنّ دستور 27 جانفي 2014، ذو التوجّهات البرلمانية، حاول أن يقيد من صلاحيّات رئيس الجمهوريّة. غير أنّ تمتّع هذا الأخير بمشروعيّة شعبيّة مباشرة والتجاذبات الحادّة التي حصلت أثناء عمليّة صياغة الدستور فيما يتعلّق بدور ومكانة رئيس الجمهوريّة في النظام السياسي التونسي، إضافة إلى المعطيات التاريخيّة والنفسيّة المتعلقة بمكانة رئيس الجمهوريّة في تونس، كان لها تأثير على امتداد الصلاحيّات التي تمّ إسنادها له.

وقد تمتّع رئيس الجمهوريّة في الدستور الجديد بصلاحيّات مسندة في الظروف العادية إضافة إلى صلاحيّاته الواسعة في الظروف الاستثنائيّة.

1 . الصلاحيّات في الظروف العاديّة

في إطار دراستنا لصلاحيّات رئيس الجمهوريّة في الظروف العاديّة سوف نتعرّض تباعا إلى صلاحيّاته التنفيذيّة ثمّ إلى صلاحيّاته في المجال التشريعي.

أ- الصلاحيّات التنفيذيّة لرئيس الجمهوريّة

أكّد الفصل 72 من الدستور أنّ « **رئيس الجمهوريّة هو رئيس الدولة ورمز وحدتها يضمن استقلالها واستمراريتها ويسهر على احترام الدستور**». ويعتبر الفصلان 77 و78 فصلان مركزيان فيما يتعلّق بصلاحيّات رئيس الجمهوريّة حيث قاما بتعدادها.

وقد جاء بالفصل 77 « **يتولّى رئيس الجمهوريّة تمثيل الدولة ويختص بضبط السياسات العامّة في مجالات الدّفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الخارجيّة وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة**». وتثير هذه الفقرة الأولى من الفصل 77 ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: هو أن رئيس الجمهوريّة يختص بضبط السياسات العامّة في مجالات الدّفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي ويبقى السؤال مطروحا: ما هو المقصود بالسياسات العامّة؟ ومن يتولّى ضبط الأمور التفصيليّة؟ ويمكن التفكير أن أعضاء الحكومة المعنيين بالدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن هم من يتولّون ذلك تحت إشراف رئيس الحكومة.

كما يمكن أن يطرح التساؤل بخصوص إمكانيّة حصول تنازع في الاختصاص بين رئيس الجمهوريّة وأعضاء الحكومة المعنيين بالأمن والدفاع والعلاقات الخارجيّة فيما يتعلّق بممارسة هذه الصلاحيّات، خاصّة وأنّ الفصل 101 من الدستور تعرض إلى حالة تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة والذي تبتّ فيه المحكمة الدستوريّة ولم يشر إلى احتمال تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهوريّة وأحد أعضاء الحكومة.

الملاحظة الثانية: تتعلّق باستشارة رئيس الحكومة عند ممارسة رئيس الجمهوريّة لصلاحياته في مجال الأمن والدفاع والعلاقات الخارجيّة، حيث لم يوضح النص الدستوري طبيعة هذه الاستشارة ومدى إلزاميّتها. ويمكن القول أنّ الاستشارة في هذا الموضع من الدستور يراد بها الإعلام أكثر من أي أثر آخر فهي ولئن كانت وجوبيّة، فإنّها لا تقترن، حسب اعتقادنا، بصبغة الإلزام.

ويضيف الفصل 77 من الدستور فيما يتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية « **كما يتولّى :**

حل مجلس نوّاب الشعب في الحالات التي نصّ عليها الدستور، ولا يجوز حل المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعيّة أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدّة الرئاسيّة أو المدّة النيابيّة.

رئاسة مجلس الأمن القومي ويدعى إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نوّاب الشعب.

القيادة العليا للقوات المسلّحة.

إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نوّاب الشعب بأغلبيّة 3/ 5 أعضائه وإرسال قوات إلى الخارج لموافقة رئيسي مجلس نوّاب الشعب

والحكومة على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستّين يوما من تاريخ قرار إرسال القوات.

اتّخاذ التدابير التي تحتّمها الحالة الاستثنائيّة، والإعلان عنها طبق الفصل 80.

المصادقة على المعاهدات والإذن بنشرها.

إسناد الأوسمة.

العفو الخاص.»

وإضافة إلى القائمة الواردة بالفصل 77 من الدستور، وردت قائمة ثانية في الاختصاصات بالفصل 78 وجميعها يتعلّق بالتعيينات. فلئن كان رئيس الجمهوريّة في ظلّ الدستور السابق يحتكر صلاحيّة التعيين في الوظائف العليا المدنيّة والعسكريّة، فإنّ صلاحيّاته في هذا المجال أصبحت مقيّدة بالقائمة الواردة صلب الفصل 78 كما صدر تطبيقا لأحكام الدستور القانون عدد 32 لسنة 2015 مؤرخ في 17 أوت 2015 يتعلق بضبط الوظائف العليا طبقا لأحكام الفصل 78 من الدستور[1].

وبالعودة إلى الفصل 78 من الدستور نجد أنه قام بتعداد هذه الوظائف وهي كالآتي:

« يتولّى رئيس الجمهوريّة بأوامر رئاسيّة

- تعيين مفتي الجمهوريّة التونسيّة وأعضائه.

- التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهوريّة والمؤسسات التابعة لها. وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون.

- التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكريّة والدبلوماسيّة والمعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة. وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون.

- تعيين محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة وبعد مصادقة الأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب ويتمّ إعفاؤه بنفس الطريقة أو

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 68 الصادر بتاريخ 25 أوت 2015، الصفحة 2437 وما يليها.

بطلب من ١/ 3 أعضاء مجلس نوّاب الشعب ومصادقة الأغلبيّة المطلقة من الأعضاء».

ويبدو أنّ طريقة تعيين وإعفاء محافظ البنك المركزي التونسي تطرح العديد من التساؤلات عن مدى استقلاليّة هذا الجهاز عن السلطة التنفيذيّة عموما، وخاصة رئيس الحكومة، وكان من الأجدر أن لا يكون محافظ البنك المركزي خاضعا لرئيس الحكومة في مستوى التعيين والإعفاء ضمانا لاستقلاليّته فيما يتعلق بتحديد السياسة الماليّة والنقديّة للبلاد وحتّى لا تكون تلك السياسة مرتهنة بإرادة السلطة التنفيذية وتحديدا رئيس الحكومة وأن تخضع لمعايير موضوعيّة بعيدة عن التجاذبات السياسيّة.

ب ـ الصلاحيّات في المجال التشريعي

يمكن القول أنّ رئيس الجمهوريّة يتمتّع بعديد الصلاحيّات التي تمكنه من التدخل والتأثير في المجال التشريعي رغم عدم تمتعه مبدئيا بسلطة ترتيبيّة عامّة باعتبار أن الفصل 94 من الدستور أسند ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة صراحة إلى رئيس الحكومة، وذلك على خلاف الدستور السابق الذي كان يسند ممارسة السلطة الترتيبية العامة إلى رئيس الجمهورية الذي يجوز له تفويض جزء منها إلى الوزير الأول[1].

فالدستور لم يسند صراحة إلى رئيس الجمهوريّة صلاحيّة ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة، علما أنّ الاختصاص في القانون العام عموما، وفي القانون الدستوري على وجه الخصوص، لا يستنتج وذلك لمساسه بالنظام العام.

وباعتبار أن رئيس الجمهوريّة يحدّد السياسات العامّة في جملة من المجالات المحدّدة بالنص الدستوري، وهي الأمن والدفاع والعلاقات الخارجية، فهو مخول لاتخاذ أوامر ترتيبية تطبيقيّة في تلك المجالات بوصفه سلطة تنفيذية. كما يمكنه وفقا لأحكام الدستور أن يبادر بتقديم مشاريع قوانين[2] في جميع المجالات بما في ذلك تلك التي تتعلق بالأمن والدفاع والعلاقات الخارجية.

---

(1) الفصل 53 من دستور 1 جوان 1959.
(2) الفصل 62 فقرة أولى من الدستور يمنح لرئيس الجمهورية حق المبادرة التشريعية.

لكن دور رئيس الجمهوريّة في علاقة بالمجال التشريعي لا يقف عند هذا الحدّ بل إنّه يتجاوز ذلك إلى:

أولا – حق عرض مشاريع القوانين على مجلس نوّاب الشعب طبقا للفصل 62 من الدستور علما بأنّ مشاريع القوانين (الصادرة عن رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة) لها أولويّة النظر على مقترحات القوانين الصادرة من النواب.

ثانيا – حق الاعتراض على القوانين أو حق الرد وهي تقنية رئاسيّة حيث جاء بالفصل 81 من الدستور « **يختم رئيس الجمهوريّة القوانين ويأذن بنشرها بالرّائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة في أجل لا يتجاوز أربعة أيّام من تاريخ...**

1– انقضاء آجال الطعن بعدم الدستوريّة والرد دون حصول أي منهما.

2– انقضاء أجل الرد دون ممارسته بعد صدور قرار بالدستوريّة أو الإحالة الوجوبيّة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهوريّة وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121.

3– انقضاء أجل الطعن بعدم الدستوريّة في مشروع قانون وقع ردّه من رئيس الجمهوريّة والمصادقة عليه من قبل المجلس في صيغة معدلة.

4– مصادقة المجلس ثانية دون تعديل على مشروع قانون تبعا لردّه ولم يطعن فيه بعدم الدستوريّة إثر المصادقة الأولى أو صدر قرار بدستوريّته أو أحيل وجوبا على رئيس الجمهوريّة وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121.

5– صدور قرار المحكمة الدستوريّة أو الإحالة الوجوبيّة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهوريّة وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121 إن سبق ردّه من رئيس الجمهوريّة وصادق عليه المجلس في صيغة معدلة».

باستثناء مشاريع القوانين الدستوريّة، لرئيس الجمهوريّة الحق في ردّ المشروع مع التعليل إلى المجلس للتداول ثانية وذلك خلال أجل خمسة أيّام من تاريخ:

1– انقضاء أجل الطعن بعدم الدستوريّة دون حصوله وفق أحكام المطة الأولى من الفصل 120.

2– صدور قرار بالدستوريّة أو الإحالة الوجوبيّة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهوريّة وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121 في حالة الطعن على معنى أحكام المطة الأولى من الفصل 120.

ثالثا - إصدار المراسيم: المراسيم هي نصوص قانونيّة من المفروض أن تصدر في شكل قوانين لأنها تندرج ضمن مجال القانون أي في المادة التشريعية لكن الدستور منح لرئيس الجمهوريّة إمكانيّة إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة وذلك في حالة حل مجلس نوّاب الشعب.[1]

وقد جاء في الفصل 70 فقرة أولى من الدستور أنه « **في حالة حل مجلس نواب الشعب يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية.** »

واعتبارا لطبيعتها الخاصّة والمزدوجة، فإنّ المراسيم التي يتّخذها رئيس الجمهوريّة يجب أن تعرض وجوبا على مصادقة المجلس في الدورة العاديّة التالية.

وما يجب التأكيد عليه هو أن تدخل رئيس الجمهوريّة بواسطة مراسيم يطرح العديد من الملاحظات:

الملاحظة الأولى هو أنّ مجال المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهوريّة غير محدّد المحتوى، وذلك على خلاف الأمر بالنسبة للمراسيم التي يتّخذها رئيس الحكومة والتي تنصّ بشأنها الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور على أنّها تتخذ بناء على تفويض من المجلس بـ 3/ 5 أعضائه لمدّة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين، أي أنّها مراسيم محدّدة في الزمان ولكن كذلك في الغرض أي المجال.

أما مراسيم الفصل 70 فقرة أولى من الدستور فإنه ليس هنالك مبدئيا قيد فيما يتعلق بالغرض والميادين التي يمكن سن القواعد فيها بواسطة مراسيم والقيد الوحيد هو أن اتخاذ هذا الصنف من المراسيم يجب أن يتم خلال الفترة الزمنية التي يكون فيها المجلس النيابي منحلا.

---

(1) يعرف الأستاذ الأزهر بوعوني المراسيم في ظل الدستور السابق بكونها « نصوص قانونية يتولى رئيس الجمهورية اتخاذها في مجال القانون وهو المجال المخصص عادة للسلطة التشريعية فقط. وهي إذن نصوص محتواها تشريعي في حين أن شكلها غير تشريعي باعتبار عدم العمل بالإجراءات التشريعية فيما يتعلق بالتداول بشأنها وعند إصدارها إذ يكتفي بصياغتها ونشرها من قبل رئيس السلطة التنفيذية لتصبح سارية المفعول.»، الأزهر بوعوني، « الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، الصفحة 336، عدد 667.

الملاحظة الثانية هو أنّ المراسيم التي يمكن لرئيس الجمهوريّة أن يتّخذها في حالة حل مجلس نوّاب الشعب وذلك في إطار الواجب المحمول على رئيس الجمهوريّة في ضمان استمراريّة الدولة طبقا للفصل 72 من الدستور يجب أن تتخذ بالتوافق مع رئيس الحكومة.

وإضافة إلى أنّ مصطلح «التوافق» يبقى غامضا، وقد لا يساعد على ضمان تحقيق الغاية من اعتماد تقنية المراسيم فإنّ غياب التوافق، وهو إجراء دستوري جوهري، قد يؤدّي إلى تعطل دواليب الدولة والحيلولة دون استمراريتها خاصّة وأنّ المراسيم التي تمّ إسناد اتّخاذها إلى رئيس الجمهوريّة تأتي في ظرف استثنائي، وهو حل مجلس نوّاب الشعب، ممّا يجعل التوافق بين رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة صعبا باعتبار أنّ الحكومة ورئيسها يمثلان مبدئيّا الحزب الأغلبي أو الائتلاف الأغلبي صلب مجلس نوّاب الشعب.

الملاحظة الثالثة هو أن تقنية المراسيم تبقى تقنية استثنائيّة[1] ذات طبيعة مزدوجة[2] وهو ما يثير عديد التساؤلات فيما يتعلّق بالنظام القانوني للمراسيم الذي يبقى محل جدل وتجاذبات فقهيّة[3]، ولو أن إدراج تقنية المراسيم ضمن الباب الثالث من الدستور المتعلق بالسلطة التشريعية قد يمثل دليلا على الطبيعة التشريعية المبدئية للمراسيم خاصة إثر المصادقة عليها.

(1) M. Mignon, « Nature et effets juridiques d'une technique législative d'exception, mais d'utilisation répétée : le décret-loi », Rec. D. 1948, 31ème, Cahier chronique.

(2) محمّد صالح بن عيسى: « إنّ الطبيعة القانونيّة للمرسوم لها صبغة خاصّة ومزدوجة فمن جهة لا يمكن اعتبار المرسوم كسائر الأوامر لأنّ الأوامر ليست في حاجة إلى مصادقة البرلمان ومن جهة أخرى فلا يمكن اعتبار المرسوم قانونا لأنّه لا يصدر عن المجلس حسب الإجراءات التشريعيّة»، محمّد صالح بن عيسى، «تعريف الأوامر وتصنيفها»، المجلة التونسيّة للقانون، 1984، ص. 225.

(3) أنظر مثلا عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 464 إلى 469 فيما يتعلق بالمراسيم في ظل الدستور السابق وجمال عجرود، « المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية»، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 34، 2012، الصفحة 40 وما يليها.
H. Ayadi, « Les décrets-lois dans la Constitution tunisienne du 1er juin 1959 », RTD, 1969, p. 107.
Y. Ben Achour, « Contribution à l'étude théorique du décret-loi », RTD, 1972, p. 172.

وقد نادى بعض الدارسين بضرورة ترشيد اللجوء إلى تقنية المراسيم خاصة أمام استعمالها غير المنظم والمبالغ فيه أحيانا خلال الفترات الانتقالية التي مرت بها البلاد إثر الثورة وأكدوا « أن تشتت النظام القانوني للمراسيم وتطوره السريع في فترة قصيرة أضفى الكثير من اللبس حول هذه التقنية الاستثنائية لتحويل الاختصاص».

وازداد الوضع حرجا بانهمار المراسيم بشكل غير مسبوق في غياب جهاز مكلف بمراقبة شرعية المراسيم وضمان احترامها للقواعد الدستورية والاتفاقات الدولية.

كما أن استئثار الرئيس المؤقت بالتشريع خلال 2011 بدا مثيرا للاستغراب في بلد انتفض شعبه ضد رئيس جمع في بلاطه كل السلط. ولكي يتسنى الخروج من هذا الوضع القانوني غير المألوف يبدو من الضروري الإسراع إلى وضع الدستور الجديد للخروج من المرحلة الانتقالية وكبح جماح المرسوم، وإرجاع السلطة التشريعية إلى ممثلي الشعب في مجلس نيابي منتخب.»[1]

وقد زاد تعقد النظام القانوني للمراسيم إثر الثورة حيث استعمل «المرسوم» كآليّة رئيسيّة لتأمين وظيفة سن القواعد خلال مرحلة / مراحل الانتقال الديمقراطي وغياب برلمان منتخب إثر حل المجالس التمثيلية[2].

وقد اعتبر المؤسس صلب الفصل 70 فقرة أخيرة من الدستور أنّه يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم حتّى لا يتمّ استغلال هذه الآليّة لتغيير القانون الانتخابي، ومن وراء ذلك التحكم في الخارطة السياسيّة وحتى في نتائج الانتخابات.

إنّ إسناد صلاحيّة اللجوء إلى المراسيم لفائدة رئيس الجمهوريّة يبدو حلا منطقيّا حتى لا تتعطل دواليب الدولة خاصّة وأن هذا الأخير هو الضامن لاستمراريتها. غير أن ربط اتخاذها بالتوافق مع رئيس الحكومة قد يحدّ من

---

(1) جمال عجرود، المرجع السابق، الصفحة 66.

(2) Pour une étude exhaustive des décrets-lois après la révolution voir Hatem Abbes, « Les décrets-lois édictés au lendemain de la suspension de la Constitution du 1er juin 1959 », Mémoire pour l'obtention du Diplôme de Mastère en droit public et du commerce international, 2013-2014.

فعاليتها ويرتهنها بإرادة مشتركة بين رأسي السلطة التنفيذية وهو ما قد لا يتحقّق في جميع الفرضيّات.

رابعا- حق اللجوء إلى الاستفتاء:

يعتبر الاستفتاء تقنية مستحدثة صلب النظام الدستوري التونسي حيث تمّ استبعاده من قبل واضعي دستور 1959 في صيغته الأصليّة رغم أنّ مشروع الدستور المؤرّخ في 30 جانفي 1958 كان يتضمّن إشارة إلى إمكانيّة اللجوء إلى الاستفتاء بخصوص تعديل الدستور حيث جاء في فصله 111 « لا يكون تنقيح الدستور ماضيا إلاّ بعد مصادقة الشعب عليه بطريقة الاستفتاء».

غير أنّ النص الذي تمّ اعتماده من قبل المجلس القومي التأسيسي استبعد هذه الإمكانيّة وذلك حفاظا على مبدأ سيادة القانون وتكريسا لآليّات الديمقراطيّة التمثيليّة. كما أن هاجس التوازن بين السلط والرغبة في عدم إضعاف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية كانت من الأسباب التي لم تجعل من واضعي دستور 1959 متحمسين لإدراج تقنية الاستفتاء.

غير أنّ تعديل الدستور في 8 أفريل 1976 أدرج تقنية الاستفتاء صلب الدستور في ظروف تاريخيّة محدّدة. وقد جاء بالفصل 2 من الدستور إثر تعديل 1976 بأنّ « الجمهوريّة التونسيّة جزء من المغرب العربي الكبير تعمل لوحدته في نطاق المصلحة المشتركة.

إنّ المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عنها تحوير ما لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهوريّة على الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق عليها مجلس الأمّة...» وهذا الاستفتاء هو استفتاء وجوبي.

أمّا الفصل 47 من الدستور السابق، فقد كان ينصّ على أنّه « لرئيس الجمهوريّة أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتعلّق بتنظيم السلط العموميّة أو يرمي إلى المصادقة على معاهدة يمكن أن يكون لها تأثير على سير المؤسسات دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور». وهذا الاستفتاء هو استفتاء اختياري.

وقد أكد العميد **عبد الفتاح عمر** أن استفتاء الفصل 47 من الدستور السابق يمكن رئيس الجمهورية من « أن يتجاوز المعارضة التي يواجهها في مجلس النواب فيما يخص مسائل يعتبرها هامة أو أساسية. ويمكن للرئيس بفضل المادة

47 كذلك أن يعطي مكانة متميزة لبعض جوانب سياسته وهو ما قد لا يحصل من جراء تدخل مجلس النواب وأن يسعى إلى تجميع الشعب حول بعض المبادرات الأساسية أو المشاريع المستقبلية الهامة.»[1]

وقد شهدت حالات اللجوء إلى الاستفتاء تطوّرا وإثراء بعد تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997 حيث أصبح الفصل 47 من الدستور ينصّ على أنّه « لرئيس الجمهوريّة أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنيّة أو في المسائل الهامّة التي تتّصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور...».

أمّا الإضافة المهمّة التي جاء بها تنقيح 1997 فهو توسيع مجال اللجوء إلى الاستفتاء من خلال إدراج الاستفتاء الدستوري الاختياري حيث جاء بالفصلين 76 و77 ما يلي:

الفصل 76 « لرئيس الجمهوريّة أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور... ولرئيس الجمهوريّة أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور على الاستفتاء».

أمّا الفصل 77 فقد جاء فيه:

... « وعند اللجوء إلى الاستفتاء يعرض رئيس الجمهوريّة مشروع تنقيح الدستور على الشعب بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبيّة المطلقة لأعضائه».

ورغم أهميّة الاستفتاء باعتباره تقنية ديمقراطيّة تمنح الفرصة للشعب صاحب السيادة في التعبير عن مواقفه، فإن تطويعه يبقى ممكنا خاصّة إذا ما تم اعتماده لإضفاء المشروعيّة على الحكام مما يحوله إلى استفتاء السياسي Le plébiscite أو يجعل منه استفتاء ذا أغراض شعبويّة Le référendum populiste[2] وهو ما حصل فعلا في تونس بمناسبة الاستفتاء الدستوري لسنة 2002 وهو استفتاء جاء لسببين رئيسيين:

---

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 417.

(2) أنظر:

Frédéric Rouvillois, « L'avenir du référendum », éd. François-Xavier De Guibert, Paris, 2006.

السبب الأوّل هو تمكين رئيس الدولة آنذاك من الترشح مجدّدا للرّئاسة خاصّة وأنّ الدستور لم يعد يسمح له بذلك. وقد أصبح الفصل 39 بعد تنقيح 1 جوان 2002 يسمح لرئيس الجمهوريّة بأن يجدّد ترشحه دون تحديد لعدد الفترات الرئاسية وهو انتهاك خطير لفكرة التداول على السلطة التي تعتبر أكسيجين الديمقراطيّة رغم أنّها لا تمثل شرطا من شروط النظام الديمقراطي.

وفي هذا الإطار كتب الأستاذ **ناجي البكوش** «أن إشكالية 2004 هي في تقديرنا سبب التعديل وسبب اللجوء إلى الاستفتاء لاعتماد تعديل 2002.»

كما أشار في نفس الاطار إلى مخاطر اللجوء إلى تعديل الدستور لأسباب غير موضوعية مرتبطة بالضرورة القانونية أو الواقعية وأشار في هذا الإطار إلى أنه «يخشى أن يكون تعديل 2002 كسابقيه من التعديلات الدستورية من حيث عدم قدرته على إحداث تغيير حقيقي على سير الممارسة السياسية بما من شأنه أن يحفز الناس على الاهتمام بالشأن العام.

وفي مثل هذه الافتراضات يكون الدستور أكبر متضرر لأن تكاثر التعديلات ظاهرة لا تخلو من دلالتين كلاهما محير : إما أن السلطة تحاول مواجهة أزمات الحكم بواسطة تعديلات دستورية ولم تفلح بالتالي في استيعاب تلك الأزمات. وإما أن السلطة بلجوئها المتكرر خلال حيز زمني قصير إلى تنقيحات متناقضة أحيانا تهدف لتطويع القواعد الدستورية إلى مقتضيات ظرفية وشخصية».[1]

السبب الثاني: هو البحث عن مشروعيّة وهميّة خاصّة أمام الانتقادات اللاذعة للنظام سواء من الداخل أو من الخارج فيما يتعلق بوضعية حقوق الإنسان وقد كان الاستفتاء وسيلة لامتصاص هذا الضغط والإيهام بتمتّع النظام بمشروعيّة شعبيّة تبرّر ديمومته.

وقد تحوّل الاستفتاء الدستوري إلى شكل من أشكال المبايعة السياسيّة وتمّ استثماره لاحقا في علاقة النظام بالمنظمات الدولية العاملة في مجال حقوق الإنسان وفي علاقته خاصّة بالاتحاد الأوروبي.

---

(1) ناجي البكوش، «تقرير تمهيدي لأعمال ملتقى نظمته كلية الحقوق بصفا قس يومي 11 و12 افريل 2003 حول النص الجديد لدستور 1 جوان 1959، غير منشور.

وقد نبه البعض إلى خطورة هذا التمشي مؤكدا « على أن الأحكام الدستورية ليست هدفا لذاتها ولا هي وسيلة لإشغال الناس ووعدهم بإصلاحات سياسية لا تمتد إلى واقع الممارسة. إنها قواعد تعلو الحكام وتحكم المؤسسات يكمن معيار نجاعتها ونجاحها في مدى استقرارها وثباتها في الزمن وفي مدى قدرتها على احتواء أجيال متعاقبة من الحكام وفي مدى استبطانها من طرف المجتمع. فالأصل أن القاعدة الدستورية باقية وأن الحكام يتداولون ويتعاقبون تحت لوائها.»[1]

أمّا دستور 27 جانفي 2014، فإنّه كرّس صنفين من الاستفتاء الاختياري في مجالين مختلفين:

النوع الأوّل من الاستفتاء هو ما جاء به الفصل 82 من أنّه « **لرئيس الجمهوريّة استثنائيا، خلال أجل الرد، أن يقرّر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصيّة والمصادق عليها من قبل مجلس نوّاب الشعب. ويعتبر العرض على الاستفتاء تخليا عن حق الرد.**

وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع، فإنّ رئيس الجمهوريّة يختمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز عشرة أيّام من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء

ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه».

إنّ اللجوء إلى الاستفتاء في هذه الفرضيّة يبدو ظاهريّا مظهرا من مظاهر تكريس الديمقراطيّة وإعمالا لمبدأ السيادة الشعبيّة وكذلك دعم الديمقراطيّة التشاركيّة الواردة بالتوطئة وبالباب المتعلق بالسلطة المحليّة وجميعها مبادئ ذات قيمة دستوريّة. غير أنّ ذلك لن يمنعنا من إبداء جملة من الملاحظات بخصوص اعتماد هذه التقنية صلب الفصل 82 من الدستور:

الملاحظة الأولى: هو أنّ لجوء رئيس الجمهوريّة إلى تقنية الاستفتاء في ظلّ الفصل 82 هو لجوء اختياري واستثنائي. أي أنّ رئيس الجمهوريّة يتمتّع بسلطة تقديريّة مطلقة في هذا المجال فهو الذي يقدّر مدى وجاهة اللجوء إلى الاستفتاء

---

(1) ناجي البكوش، المرجع السابق.

الوارد بالفصل 82 من عدمه. فاللجوء إلى الشعب يبقى رهين إرادة رئيس الجمهورية في ذلك.

الملاحظة الثانية: هو أنّ تقنية الاستفتاء كما تمّ تنظيمها بالفصل 82 من الدستور الحالي تبدو غير متلائمة مع الغاية التي من أجلها وجدت هذه التقنية وهي دعم الديمقراطيّة والسيادة الشعبيّة، خاصّة وأنّ هذه السيادة التي عبّر عنها الشعب من خلال النص الدستوري وهو النص الأعلى والمؤسس للجمهوريّة الثانية تبدو مهدّدة، على الأقل نظريّا، من خلال الأسلوب الذي تمّ اعتماده لتنظيم اللجوء إليها.

إنّ اللجوء إلى الاستفتاء في مجالات محدّدة، وهي المتعلقة بمشاريع القوانين الخاصّة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصيّة، يبدو مقصودا خاصّة وأن هذه المجالات كانت محل نقاشات واختلافات حادّة أثناء مداولات المجلس الوطني التأسيسي فيما يتعلق بمكانة المعاهدات صلب المنظومة القانونيّة الوطنيّة وخاصّة تلك التي تمّت المصادقة عليها قبل 2014 وفيما يتعلق بحقوق الإنسان بين الكونيّة والخصوصيّة وفيما يتعلق أخيرا بالأحوال الشخصيّة وارتباطها الوثيق بوضعيّة المرأة صلب الدستور والمجتمع.

وكلّ هذه المواضيع تبدو محلّ جدل واسع وتجاذبات حادّة ممّا يجعل تدخل رئيس الجمهوريّة عبر تقنية الاستفتاء في هذه المجالات وسيلة لتجاوز إرادة مجلس نوّاب الشعب ولكن كذلك قرارات المحكمة الدستوريّة إن وجدت فيما يتعلق بهذه المواد.

إنّ إسناد رئيس الجمهوريّة صلاحيّة اللجوء إلى الاستفتاء في هذه المجالات تحديدا قد يكون عائقا أمام كلّ توجه يتوق نحو تغيير الواقع الحالي أو تطويره، فيتحول الاستفتاء من آلية ديمقراطيّة تمكن الشعب من التعبير عن إرادته وممارسة السيادة، إلى وسيلة بيد رئيس الجمهوريّة لتقييد عمل المجلس النيابي ومنع أي قانون قد يمثل حسب تقديره طبعا خطرا على منوال اجتماعي جامد وغير متطوّر.

ولعل اختيار المواد التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية استعمال «سلاح» الاستفتاء يرشدنا إلى الغاية من إسناد هذه التقنية لرئيس الجمهورية صلب الدستور.

الملاحظة الثالثة: هو أنّ الرّبط بين جملة من الأحكام الواردة صلب الدستور يجعل من اللجوء إلى الاستفتاء تقنية محفوفة بالمخاطر. فدستور2014 جاء خاليا من التنصيص على مرادف للفصل 3 من دستور 1959 الذي كان ينصّ على أنّ « الشعب صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور».

أمّا الفصل 3 من دستور 2014 فإنّه اكتفى بالتنصيص على أن « **الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء**».

وبذلك تمّ التخلص من شرط احترام الدستور صراحة بدون أن يثير ذلك حفيظة أعضاء المجلس الوطني التأسيسي.

كما أنّ الفصل 47 من دستور 1959 كان ينصّ على أنّه « لرئيس الجمهوريّة أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهميّة الوطنيّة أو في المسائل الهامّة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور».

أمّا الفصل 82 من دستور 2014، فإنّه يقتضي أنّه « لرئيس الجمهوريّة استثنائيّا خلال أجل الرد أن يقرّر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان وبالأحوال الشخصيّة والمصادق عليها من قبل مجلس نوّاب الشعب...» أي أنّه وقع التخلّي كذلك صلب هذا الفصل عن شرط عدم مخالفة الدستور.

إنّ ربط مختلف هذه الفصول وتأويل الدستور بصورة منسجمة، كما نصّ على ذلك الفصل 146 منه، يؤدّي بنا إلى التساؤل التالي: هل أنّ قرار المحكمة الدستوريّة (إن وجد) الملزم لجميع السلطات على معنى الفصلين 121 من الدستور و5 من قانون المحكمة الدستوريّة لا يمنع رئيس الجمهوريّة من تجاوزه ومن تجاوز إرادة مجلس نواب الشعب الذي سبق أن صادق على مشروع القانون ليعرضه على الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات؟

أليس عرض مشروع قانون في مجال حقوق الإنسان والمعاهدات والأحوال الشخصيّة على الاستفتاء إلاّ محاولة للتفصي من الواجب المحمول على رئيس الجمهوريّة في احترام الدستور؟ أليس التخلّص من شرط « ضرورة احترام الدستور وعدم مخالفة أحكامه» صلب الفصلين 3 و92 من الدستور الجديد

هي مطية لتجاوز إرادة السلطة التأسيسيّة الأصليّة التي تبقى أعلى مرتبة من إرادة السلط المؤسسة بما في ذلك مجلس نوّاب الشعب ورئيس الجمهوريّة.

إنّ كل هذه التساؤلات تبدو مشروعة في ظلّ المجالات المحدّدة والمخصوصة التي منح فيها لرئيس الجمهوريّة إمكانيّة اللجوء إلى الاستفتاء وتجاوز إرادة المجلس النيابي.

النوع الثاني: هو الاستفتاء الدستوري الوارد به الفصل 144 من الدستور ومبدئيا فإنّ نفس التأويل السابق يبقى ممكنا أيضا بخصوص الفصل 144 من الدستور الذي يمنح لرئيس الجمهوريّة إمكانيّة عرض مشروع تعديل الدستور على الاستفتاء بعد مصادقة مجلس نوّاب الشعب في قراءة واحدة وبأغلبيّة الثلثين.

فلئن أسند الدستور للمحكمة الدستوريّة صلاحيّة النظر في مبادرات التعديل، إلاّ أنّها تكتفي فقط بإبداء الرّأي في كون المبادرة لا تتعلّق بما لا يجوز تعديله من فصول ولا تقوم بمراقبة تلاؤم وتطابق مشروع التعديل مع المبادئ والقيم الدستوريّة التي ارتأى المؤسّسون حمايتها من تدخّل السلطة التأسيسيّة الفرعيّة، ولو أنّ الفصل الخامس من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرّخ في 3 ديسمبر 2015 والمتعلق بالمحكمة الدستوريّة أكّد، في فقرته الأخيرة، أنّه « **وتكون قرارات المحكمة الدستوريّة وآراؤها ملزمة لجميع السلط العموميّة**».

ومهما كانت نيّة واضعي الدستور الجديد، عند صياغتهم لهذه الفصول المتعلقة بالاستفتاء، فإنّ هذا الأخير لا يعدو أن يكون، في نهاية الأمر، إلاّ إجراء للمصادقة على القوانين لا يمنحها مرتبة أعلى من الدستور.[1]

كما أنّ الاستفتاء ولئن كان في جوهره تقنية ديمقراطيّة ترتقي بالشعوب إلى أعلى وأسمى درجات الديمقراطيّة واحترام الإرادة الشعبيّة، فإنّ نجاعته مرتبطة بطريقة استعماله وبالغاية من ذلك وبالمناخ الاجتماعي والسياسي ومدى تحضر وحسن نيّة الحكام خصوصا، والطبقة السياسيّة عموما. هذا فضلا عن أنّ التجربة التونسيّة الوحيدة، حتّى ولو أنّها تمّت في ظلّ نظام دكتاتوري، فإنّها برهنت على أنّ الاستفتاء لا يعكس بالضرورة الإرادة الشعبيّة، بل يمكن أن يكون وسيلة ناجعة

(1) لمياء ناجي، «مدنيّة الدولة»، قراءات في دستور الجمهوريّة الثانية، مجمع الأطرش، مارس 2017، ص. 51.

لإضفاء المشروعية على الحكام أو لتمرير مشاريع قوانين تتعارض مع السيادة الشعبيّة وتهز أركان الدولة[1].

2 ـ الصلاحيّات في الحالة الاستثنائيّة

على صلة مباشرة بالمبدأ الدستوري الوارد بالفصل 72 من الدستور والذي يكرّس واجب رئيس الجمهوريّة في ضمان استمراريّة الدولة واستقلالها، أسند الفصل 80 من الدستور الجديد لرئيس الجمهوريّة صلاحيّات واسعة وخطيرة واستثنائيّة في الحالة الاستثنائيّة.

وقد جاء بهذا الفصل 80 ما يلي : «**لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو امن البلاد أو استقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب.**

ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.

وينهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب.»

وقبل الخوض في تفاصيل هذه الصلاحيّات وشروط اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وإجراءاتها، لا بدّ من إعطاء لمحة عن تاريخ هذه الصلاحيّات المسندة لرئيس الجمهوريّة من خلال دستور 1 جوان 1959.

---

(1) استفتاء 26 ماي 2002 الذي عدل بمقتضاه قرابة 40 فصلا من دستور 1 جوان 1959 والذي تحول من استفتاء دستوري إلى مبايعة لرئيس الجمهوريّة.

اقتبس دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصلية ضمن فصله 32 [1] أحكام الفصل 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 في صيغته الأصلية والمتعلق بالحالة الاستثنائيّة والذي كان ينص على ما يلي :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »[2]

وبموجب تعديل الدستور في 8 أفريل 1976، أصبحت الحالة الاستثنائية منظمة بالفصل 46 من الدستور. وإثر تعديل 2002 حافظ المشرع الدستوري على تنظيم التدابير الاستثنائية بالفصل 46 من الدستور الذي أصبح ينص على ما يلي :

---

(1) كان الفصل 32 من الدستور في صيغته الأصلية ينص على انه « لرئيس الجمهورية في حالة خطر مهدد لكيان الجمهورية وامن البلاد واستقلالها بحيث يتعذر سير دواليب الدولة الطبيعي، اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية تزول بزوال أسبابها ويرسل رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلس الأمة.»

(2) Un alinéa 6 a été ajouté a cet article 16 en vertu duquel « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

« لرئيس الجمهوريّة في حالة خطر داهم مهدّد لكيان الجمهوريّة وأمن البلاد واستقلالها بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائيّة بعد استشارة الوزير الأوّل ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.

ويوجه في ذلك بيانا إلى الشعب.

وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

وتزول التدابير بزوال أسبابها ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلس النواب ومجلس المستشارين.»

ولئن اشترط الدستور وجود تهديد لأمن البلاد وللنظام الجمهوري وكذلك تعطيل السير العادي لدواليب الدولة لتطبيق أحكام الفصل 46، فإنّ هذه الشروط تبقى عامّة وغامضة وليس من الهيّن دائما تقدير مدى توفرها أو إنكار ذلك.

إنّ الفصل 46 المقتبس في الأصل من الفصل 16 من الدستور الفرنسي يمكن رئيس الجمهوريّة من ممارسة اختصاص خارق لقواعد القانون العام[1]. وباستطاعته على هذا الأساس اتخاذ تدابير تحدّ من الحريات وتضيق في بعض الضمانات الدستوريّة المضمونة في الحالات العادية.

ورغم التقييدات الجوهريّة والإجرائيّة المتعلقة بهذه الحالة الاستثنائيّة، فإنّ ذلك لم يمنع جانبا من الفقه الفرنسي من التأكيد بأنها تمثل شكلا من أشكال «الدكتاتوريّة الدستوريّة»[2]. وقد حاول الفقهاء تبرير هذه الصلاحيات الاستثنائية

---

(1) لزهر بوعوني، «الأنظمة السياسيّة والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، ص. 348، عدد 690.

(2) أنظر:
Simon Louis Formery, « La Constitution commentée article par article », Hachette, les fondamentaux, 2000, p. 52.

«بنظرية الضرورة»[1] التي ظهرت في ألمانيا[2] وسرعان ما تم تبنيها من قبل جانب من الفقه الفرنسي لتبرير الصلاحيات الخارقة للعادة التي تمارسها السلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية[3].

أما في تونس فقد اعتبر الأستاذ الأزهر بوعوني، في ظلّ الفصل 46 من دستور 1959، أنّ استشارة الوزير الأوّل ورئيس مجلس النواب (ومنذ 2002 رئيس مجلس المستشارين) وجوبيّة وهي تعد بمثابة الشكليّة الجوهريّة التي لا تستقيم ممارسة التدابير الاستثنائيّة بدونها. لكنّها لا تقيد رئيس الجمهوريّة في أصل الموضوع... وهذا يعني أنّ رئيس الجمهوريّة يقوم وحده بتقييم توفر العناصر الموضوعيّة الموجبة للالتجاء إلى التدابير الاستثنائيّة. وهو الذي يحدّد، تبعا لذلك، طبيعة هذه التدابير ونوعيّتها والمجالات التي تشملها.

(1) Selon Joseph Barthélemy et Paul Duez, « Traité de droit constitutionnel », LGDJ, 2004, page 242, « En ce qui concerne la signification générale de la théorie de la nécessité, deux solutions se heurtent : 1° la solution allemande qui fait de l'état de nécessité une théorie juridique, qui proclame l'existence d'un droit de nécessité (Notrecht), reconnu d'ailleurs même dans le silence de la constitution. 2° la solution anglo-américaine qui ne reconnait pas le droit de nécessite et proclame que l'état de nécessite n'est qu'une théorie politique que le gouvernement pourra invoquer devant le parlement pour expliquer son illégalité et la rendre politiquement excusable. »
(2) Selon la doctrine, « la plupart des constitutions monarchiques de l'ancienne Allemagne prévoyaient formellement le notre cher et proclamaient expressément que l'état de crise affranchissait le pouvoir exécutif du respect de la constitution et de la loi. », Joseph Barthélemy et Paul Duez, « Traité de droit constitutionnel », LGDJ, 2004, page 242.
(3) La théorie de la nécessite est défendue en France en tant qu'une source du droit par DUGUIT et HAURIOU. Selon Maurice HAURIOU, qui part de l'idée que « gouverner c'est agir et non délibérer », il a écrit qu' « A notre avis, la solution doit être tirée de l'idée de légitime défense. Il s'agit de savoir si, au moment ou le pouvoir exécutif a pris les mesures nécessaires, l'Etat était ou non du fait de la guerre, en état de légitime défense vis-à-vis des individus contre lesquels étaient dirigées les réglementations ou les mesures individuelles. L'état de guerre ne fait qu'ouvrir pour l'Etat une possibilité d'invoquer le droit de légitime défense en des matières ou cette possibilité n'existe pas dans l'état de paix. », Maurice HAURIOU, « Précis de droit constitutionnel », deuxième édition, recueil Sirey, 1929, page 452.

وقد طرح السؤال عن مدى إمكانيّة تعليق تطبيق بعض أحكام الدستور بصفة مؤقتة لمواجهة الوضع القائم والخطر الداهم[1].

ومن الملاحظ أنّ رئيس الجمهوريّة في تونس لجأ في بعض المناسبات إلى تطبيق الفصل 46 من دستور 1959 من ذلك مثلا :

1- يوم 26 جانفي 1978 بمناسبة الأحداث التي جدّت بتونس العاصمة وقد اعتمد رئيس الجمهوريّة آنذاك على الفصل 46 من الدستور لاتّخاذ أمر ينظم حالة الطوارئ وأمر لإعلان حالة الطوارئ وأمر آخر يمنع الجولان ليلا. وقد اعتبر الأستاذ **ناجي البكوش** أنّ اتخاذ أمر ينظم حالة الطوارئ مخالف للدستور نفسه لأنّ هذا الأمر ينصّ على عقوبات بدنيّة وعلى تضييقات على ممارسة بعض الحريات التي لا يمكن أن تتمّ إلاّ من قبل المشرّع عملا بأحكام الدستور.

2- يوم 3 جانفي 1984 أو ما يعرف بأحداث الخبز حيث تم الإعلان عن حالة الطوارئ بمقتضى أمر واعتمد مرّة أخرى على الفصل 46 من الدستور وأمر 26 جانفي 1978 المتعلق بحالة الطوارئ. وما يجب استخلاصه من إعلان حالة الطوارئ في 3 جانفي هو أنّ الأمر المتّخذ في 26 جانفي 1978 والمتعلق بحالة الطوارئ وعلى أساس الفصل 46 من الدستور لم يكن من التدابير التي زالت بزوال الظروف الاستثنائيّة وإنّما بقي هذا الأمر ساري المفعول بما أنّه وقع اعتماده لاحقا سنة 1984.

وممّا يدعم هذه القراءة هو أنّ الأوامر المنظمة لحالة الطوارئ والتي تمّ اتّخاذها إبّان الثورة التونسيّة أحالت إلى الأمر عدد 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ[2].

ومن المفارقات أنّ هذا الأمر تمّت الإحالة إليه حتّى بعد المصادقة على دستور 27 جانفي 2014 ودخوله حيّز النفاذ والحال أنّه لم يعد متلائما مع الأحكام الدستوريّة الجديدة.

---

(1) الأزهر بوعوني، «الأنظمة السياسيّة والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، ص. 349-350، عدد 691-692.

(2) أنظر مثلا: أمر عدد 184 لسنة 2011 مؤرّخ في 15 جانفي 2011 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهوريّة، الرائد الرسمي عدد 13 بتاريخ 1 مارس 2011. وكذلك الأمر عدد 185 لسنة 2011 مؤرّخ في 14 فيفري 2011 يتعلق بتمديد حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهوريّة.

وإضافة إلى هذه المعطيات فإنّه لا بدّ من الإشارة إلى أنّ تطبيق الفصل 46 من دستور 1959 اقترن بتداخل واضح في المفاهيم ربّما لأنّ اللجوء إليه كان خلال فترات حسّاسة ومتأزّمة. وقد أشار العميد **عياض بن عاشور** إلى أنّه:

« *Lors des évènements du 26 janvier 1978, il a été fait application de l'article 46 de la Constitution mais au prix de quelques confusions juridiques* »[1].

وقد أكّد الأستاذ بن عاشور أنّه في إطار الأنظمة الاستثنائيّة أو السلطات الاستثنائيّة Les pouvoirs d'exception لا بدّ من التمييز بدقّة بين :

- الحالة الاستثنائيّة: وأساسها الفصل 46 من الدستور (1 جوان 1959). L'état d'exeption

- حالة الطوارئ. L'état d'urgence

- حالة الحصار التي تسمح بإسناد السلطات للسلطات العسكريّة L'état de siège

- الظروف الاستثنائيّة وهي نظريّة فقه قضائيّة تبرر عدم شرعيّة بعض القرارات الإداريّة أو تحد من تلك اللاشرعيّة Les circonstances exceptionnelles

وقد اعتبر العميد **عياض بن عاشور** أنّ الأمر عدد 49 الصادر في 26 جانفي 1978 خلط بين حالة الطوارئ والحالة الاستثنائيّة من خلال إحالته إلى الفصل 46 من دستور 1959 واعتماده على إجراءات هذا الفصل مع التأكيد صلب فصله الأوّل بأنّه تمّ إعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهوريّة. وقد تواصل هذا الخلط بعد الثورة إثر تعليق العمل بدستور 1959 وكذلك حتى بعد سن دستور 27 جانفي 2014 والذي لم ينظم مثل الدستور السابق حالة الطوارئ واكتفى بتأطير الحالة الاستثنائية صلب فصله 80.

إن ضعف النظام القانوني لحالة الطوارئ لم يمنع من اللجوء إلى هذه التقنية القانونية بعد الثورة لمواجهة الوضعية الاستثنائية التي مرت بها البلاد حتي بعد تعليق العمل بالدستور وحل المجالس التمثيلية بموجب مرسوم 23 مارس 2011. كما تواصل الاعتماد على أمر 26 جانفي 1978 المنظم لحالة الطوارئ

---

(1) Yadh Ben Achour, « Droit administratif », CPU, troisième édition, 2010, p. 368, n° 520.

حتى بعد سن دستور 2014 حيث صدر أول أمر لإعلان حالة الطوارئ بعد سن الدستور الجديد في 4 جويلية 2015 وقد أحال هذا الأمر الرئاسي صراحة إلى الفصل 77 من الدستور الجديد المتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية والتي من ضمنها اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية والإعلان عنها طبق الفصل 80 الذي ينظم الحالة الاستثنائية. وقد واصل رئيس الجمهورية إعلان والتمديد في حالة الطوارئ بناء على نفس الأساس القانوني المتمثل في أمر 1978.

ويبدو أن غياب أساس تشريعي لحالة الطوارئ لم يعد يتلاءم مع الأحكام الدستورية الجديدة. كما أن ربط حالة الطوارئ بالفصل 80 من الدستور المنظم للحالة الاستثنائية يبدو في غير محله خاصة وأن كل ما يتعلق بمجال الحقوق والحريات يفترض تنظيمه بقانون أساسي طبقا للفصل 65 من الدستور الذي يؤطر كذلك صلب فصله 49 النظام الدستوري للضوابط الواردة على الحقوق والحريات وممارستها والذي يسند للمشرع، دون سواه، ضبط تلك الحدود بما لا ينال من جوهرها ومع احترام جملة من الشروط والإجراءات الجوهرية.

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية في أحد قراراتها أنه:

« وحيث يتبين بالرجوع إلى مقتضيات الدستور الجديد للبلاد التونسية أن الحقوق والحريات الفردية والجماعية المضمونة به لا يمكن أن توضع ضوابط لممارستها إلا بمقتضى قوانين تتخذ لاحترام حقوق الغير أو لصالح الأمن العام أو المصلحة العامة على أن لا تنال تلك الضوابط من جوهر الحقوق والحريات.

وحيث أن الحق في التنقل ومغادرة تراب الوطن يعد من الحقوق الأساسية المكفولة لكل مواطن بموجب الفصل 24 من الدستور، والتي لا يسوغ تقييدها إلا بموجب قانون صريح يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة وأن لا يمس من جوهر الحق، على أن تؤول الضوابط والحدود التي تنال من هذا الحق تأويلا ضيقا.

وحيث من الجائز للسلطة التنفيذية وللهيئات العمومية ممارسة ما لها من سلطة ترتيبية أو سلطة إصدار تراتيب داخلية أو قرارات فردية خدمة للمصلحة العامة أو حماية للنظام العام غير أنه لا يمكن أن تحمل تلك القرارات أو التدابير قيودا أو تضييقات إلا في حدود ما تضمنته القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

وحيث لئن اكتفى الأمر عدد 342 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ماي 1975 المتعلق بضبط مشمولات وزارة الداخلية بإسناد وزارة الداخلية مهام مراقبة جولان الأشخاص بكامل تراب الجمهورية في إطار مشمولات عامة بوصفها سلطة ضبط إداري فإن الأمر عدد 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 والمتعلق بتنظيم حالة الطوارئ تضمن قيودا وضوابط تحد من ممارسة حق التنقل والحق في اختيار مقر الإقامة، لم يسبق ضبطها بنص تشريعي يحترم المقتضيات الدستورية الواردة بالفصل 49 من دستور 27 جانفي 2014.

وحيث يغدو استناد جهة الإدارة على نصوص ترتيبية لتأسيس صلاحياتها في ضبط حرية التنقل واختيار المقر والحد منها دون وجود نصوص تشريعية تحدد تلك الضوابط وشروط إعمالها مخالفا للدستور الأمر الذي يجعل القرار المنتقد صادرا دون سند قانوني وتعين لذلك قبول هذا المطعن.»[1].

وبالنسبة للفصل 80 من الدستور الحالي يمكن القول بأنه يسمح لرئيس الجمهورية، في نظام تغلب عليه مبدئيا الصبغة البرلمانية، بممارسة صلاحيات واسعة واستثنائية.

ويمكن القول أيضا أن ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية يمثل استثناء لقواعد القانون العام المتعارف عليها ولجملة من المبادئ الدستورية لعل من أبرزها مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها ومقومات النظام الديمقراطي بما يفترضه من حماية مشددة للحقوق والحريات والحال أن الفصل 80 يسمح لرئيس الجمهورية بالحد من هذه الحريات والتضييق من ضماناتها الدستورية.

ويشترط لاتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية توفر جملة من الشروط الجوهرية والإجرائية. ففيما يتعلق أولا بالشروط الجوهرية فإنها تتمثل في :

الشرط الأول هو وجود خطر داهم وهو يفترض وجود ما من شأنه، عند عدم اتخاذ التدابير المنصوص عليها بالفصل 80 من الدستور، أن يؤول إلى نتائج خطيرة يستحيل أو على الأقل يصعب تداركها. والخطر الداهم هو الخطر الذي بدأت نتائجه في التحقق أو أنها أصبحت على وشك ذلك. فوجود مجرد خطر

(1) انظر في هذا الاتجاه قرار المحكمة الادارية بتاريخ 2 جويلية 2018، المهدي حمودة ضد وزير الداخلية.

محتمل الوقوع قد لا يكون كافيا لاتخاذ التدابير المنصوص عليها بالفصل 80 من الدستور.

الشرط الثاني هو أنه لا يكفي وجود خطر داهم لاتخاذ التدابير بل لابد أن يكون ذلك الخطر مهددا لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها. أي أن تهديد الخطر لأحد هذه العناصر بمفردها كاف لاتخاذ التدابير ومن باب أولى أن تهديده لعنصرين أو لكافة هذه العناصر مجتمعة يبرر اتخاذ التدابير الواردة بالفصل 80 من الدستور وذلك على خلاف الأمر بالنسبة للدستور السابق الذي كان يشترط أن يكون الخطر الداهم مهددا لكيان الجمهورية وأمن البلاد واستقلالها وهو ما يفترض الترابط بين مختلف هذه العناصر.

ومبدئيا فإن لرئيس الجمهورية وحده أن يقيم مدى أهمية الخطر وصبغته الداهمة وكذلك التهديد الذي يمثله سواء لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها رغم أن هذه المصطلحات ليست دائما سهلة التحديد بل أن البعض منها قابل للتأويل تضييقا أو توسعا بحسب الوضعيات الواقعية وهو ما يحمل رئيس الجمهورية مسؤولية جسيمة في عدم الاستعمال المفرط وغير المناسب لهذه التدابير.

الشرط الثالث هو أن حالة الخطر الداهم المهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها يجب أن تقترن ضرورة بتعذر السير العادي لدواليب الدولة. وقد اعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر**[1] عند تعليقه على الفصل 46 من الدستور السابق أن حالة الخطر الداهم يجب أن تؤول إلى وضع يصبح معه السير العادي لدواليب الدولة غير ممكن.

ومفهوم التعذر ليس من المفاهيم التي يسهل تحديدها، إذ أن كل تعذر يمكن أن يكون في آخر الأمر تعذرا نسبيا. فليس هنالك من المعايير ما من شأنه أن يؤكد بصفة موضوعية، حالة التعذر من عدمها. ويمكن إبداء نفس الملاحظات بالنسبة لمفهوم تعذر السير العادي لدواليب الدولة، وقد أوكل الدستور مهمة تقييم هذه الحالة لرئيس الجمهورية الذي يجب أن يتميز بالحكمة والاعتدال عند اتخاذه لهذه التدابير الاستثنائية.

---

(1) عبد الفتاح عمر، الوجيز، الصفحة 474.

الشرط الرابع هو أن التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية يجب أن تهدف إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال أي أن الحالة الاستثنائية لا يجب أن تتحول بحال من الأحوال إلى انقلاب على النظام الدستوري والسياسي القائم.

أما من الناحية الإجرائية فإن اللجوء إلى الفصل 80 من الدستور يخضع إلى جملة من الموجبات الإجرائية يمكن حوصلتها في النقاط التالية :

النقطة الأولى هو أن اللجوء إلى اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية لا يتم من قبل رئيس الجمهورية إلا بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية. وعموما فإنه من الواضح أن كل هذه الموجبات لا تقيد اختصاص رئيس الجمهورية بصورة جوهرية لأنه يظل صاحب القرار النهائي فيما يتعلق بتقييم ضرورة اللجوء إلى التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية.

النقطة الثانية هو أن رئيس الجمهورية مطالب دستوريا بالإعلان عن التدابير المتخذة بناء على الفصل 80 في بيان إلى الشعب. وتبدو الغاية من هذا البيان هو مجرد إعلام الشعب باتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية.

النقطة الثالثة هو أن مجلس نواب الشعب يعتبر في حالة انعقاد دائم طيلة فترة سريان الحالة الاستثنائية. ويبدو أن الغاية من ذلك هو ممارسة نوع من الضغط على رئيس الجمهورية حتى لا يتعسف في استعمال الصلاحيات التي يمكنه منها الفصل 80 من الدستور.

كما أنه من القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية شبه المطلقة عند اتخاذ التدابير الاستثنائية هو أنه لا يجوز له حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة. ويبدو أن الغاية من هذه القيود هو عدم تحول الحالة الاستثنائية إلى فرصة لرئيس الجمهورية للانفراد بالسلطة وتغيير موازين القوى السياسية لفائدته.

النقطة الرابعة هو أن تواصل الحالة الاستثنائية، وعلى خلاف الأمر بالنسبة للجوء إليها، ليس خاضعا للسلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية حيث جاء بالفصل 80 فقرة 3 من الدستور أنه « **وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه**

التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في اجل أقصاه خمسة عشر يوما.»

وتضيف الفقرة الأخيرة من الفصل 80 أنه « **وينهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب.»**

لقد مثلت الوضعية الاستثنائية التي ترتبت عن تداعيات تفشي فيروس كورونا سببا في تدخل رئيس الجمهورية في مناسبة أولى بموجب الأمر الرئاسي عدد 24 لسنة 2020 مؤرخ في 18 مارس 2020 يتعلق بمنع الجولان بكامل تراب الجمهورية ولقد جاء في إطلاعات هذا الأمر ما يلي « بعد الاطلاع على الدستور وخاصة على الفصل 80 منه.» ثم تدخل رئيس الجمهورية في مناسبة ثانية بموجب الأمر الرئاسي عدد 28 لسنة 2020 مؤرخ في 22 مارس 2020 يتعلق بتحديد الجولان والتجمعات خارج أوقات منع الجولان. وجاء في اطلاعات هذا الأمر الرئاسي أيضا ما يلي « بعد الاطلاع على الدستور وخاصة على الفصل 80 منه».

ومبدئيا، وبالإطلاع على هذين الأمرين، فإن رئيس الجمهورية اختار تفعيل الفصل 80 من الدستور المتعلق بالحالة الاستثنائية لمواجهة تداعيات تفشي فيروس كورونا، خاصة وأنه تم التنصيص كما يقتضي ذلك الفصل 80 من الدستور على استشارة كل من رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة، وذلك بالرغم من غياب المحكمة الدستورية التي تلعب دورا مهما في مختلف مراحل تطبيق الفصل 80 من الدستور، معتبرا أن الشروط المادية أو الأصلية للجوء للفصل 80 قد توفرت وهي « وجود خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة.»

ولجوء رئيس الجمهورية إلى تفعيل الحالة الاستثنائية يخضع إلى سلطته التقديرية في توفر موجبات اللجوء إليها، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، وهو الإجراء الذي لم يكن بإمكان رئيس الجمهورية القيام به باعتبار عدم تشكل المحكمة الدستورية بعد. ويمكن القول أن هذا الاجراء، وفي غياب المحكمة الدستورية، يصبح إجراء مستحيلا يعفي السلطة المطالبة به من أعماله خاصة وأن الدستور،

وكذلك القانون الاساسي المنظم للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، لا يسمحان لهذه الهيئة بالحلول محل المحكمة الدستورية وممارسة هذا الاختصاص.

ومبدئيا، فإن تطبيق الفصل 80 من الدستور المتعلق بالحالة الاستثنائية يسمح لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات استثنائية كانت تعود في الظروف العادية إلى الحكومة والى الأجهزة الادارية بصورة عامة مثل صلاحية التسخير أو الحجر الإداري بما في ذلك الحجر الصحي... وعموما كل الصلاحيات التي تسمح، في الظروف العادية، للحكومة والهيئات الإدارية بممارسة الصلاحيات الترتيبية بمختلف أنواعها. ففي الظروف الاستثنائية تتحول الهيئات الحكومية والإدارية إلى هيئات تنفيذية للتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية بما في ذلك رئيس الحكومة الذي يعتبر الرئيس الأعلى للجهاز الإداري والماسك دستوريا بزمام السلطة الترتيبية العامة.

غير أنه من المفارقات أن رئيس الحكومة اتخذ أمرا حكوميا عدد 156 لسنة 2020 مؤرخ في 22 مارس 2020 يتعلق بضبط الحاجيات الأساسية ومقتضيات ضمان استمرارية سير المرافق الحيوية في أطار تطبيق إجراءات الحجر الصحي الشامل. وهذا الأمر الحكومي الترتيبي المتضمن لجملة من الإجراءات، والتي من أبرزها منع الأعوان العموميين وأعوان القطاع الخاص من التنقل خارج مقرات إقاماتهم إلاّ بناء على ترخيص تقتضيه ضرورة العمل، ولئن أشار صلب اطلاعاته إلى الأمر الرئاسي عدد 24 المتعلق بمنع الجولان بكامل تراب الجمهورية والأمر الرئاسي عدد 28 المتعلق بتحديد الجولان والتجمعات خارج أوقات منع الجولان، إلا أنه اعتمد في اتخاذه أيضا على الفقرة الأخيرة من الفصل 65 والفقرة الأولى من الفصل 94 من الدستور، وهي الأحكام التي تؤسس لاختصاص رئيس الحكومة في مجال السلطة الترتيبية العامة.

كما أن رئيس الحكومة تمكن من الحصول على تفويض من البرلمان لاتخاذ مراسيم، تطبيقا لأحكام الفصل 70 فقرة ثانية من الدستور، وذلك بغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا وتأمين السير العادي للمرافق الحيوية، وهو نفس السبب الذي برر لجوء رئيس الجمهورية إلى أعمال الفصل 80 من الدستور.

ويبقى السؤال مطروحا بخصوص الصلاحيات التي تعود إلى السلطة التشريعية فهل أن التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية يمكن أن تمتد لتشمل مجال تدخل السلطة التشريعية؟ ليس من الهين الإجابة عن هذا التساؤل غير أنه بالعودة إلى الفصل 80 من الدستور نلاحظ أنه، وطوال فترة اتخاذ التدابير الاستثنائية، يكون مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم وهو ما يمكن أن يؤول أن المجلس لم يتنازل عن صلاحياته التشريعية لفائدة رئيس الجمهورية.

الفقرة الثالثة	مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة

رغم اعتماد دستور 2014 على فكرة النظام البرلماني أو على نظام ذو توجهات برلمانيّة فإنّ ذلك لم يمنع المؤسسين من تكريس الانتخاب العام، الحر، المباشر، السري، النزيه والشفاف لرئيس الجمهوريّة[1] وهو مبدئيّا خيار لا يتلاءم مع مقوّمات الأنظمة البرلمانيّة حيث يكون رئيس الدولة إمّا ملكا، أو رئيسا منتخبا بصورة غير مباشرة.

ويكسب الانتخاب المباشر من قبل الشعب مشروعيّة شعبيّة تميّزه داخل مختلف أجهزة الدّولة ويولد آثارا على غاية من الأهميّة. وسوف نتعرض تباعا إلى نظام مسؤولية رئيس الجمهورية في الدستور السابق نظرا لتأثيره المباشر في نظام المسؤولية الحالي (**أولا**) ثم إلى نظام مسؤوليته في دستور 27 جانفي 2014 (**ثانيا**).

1 :نظام مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور 1959

لم يكن من الهين الإقرار، انطلاقا من التاريخ الدستوري التونسي ومن الممارسة السياسية الممتدة على مدى قرون، بفكرة المساءلة، وخاصة مساءلة إحدى أعلى السلط في الدولة وهو رئيس الدولة[2].

(1) الفصل 75 من الدستور.

(2) Selon une certaine doctrine, et à propos de la manière de régler les comptes politiques dans la tradition islamique, « la tradition islamique, amorcée par l'assassinat de Omar Ibn El Khattab, le deuxième Khalif, connait l'assasinat sans autre forme de procès, pour régler les comptes politiques. », Imouna Saouli, « la responsabilité du chef de l'Etat tunisien dans la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges offerts en l'honneur du professeur Hafedh Ben Salah, CPU, page 283.

ورغم ذلك فانّ دستور 1861 كان سباقا في إقرار بوادر فكرة مسؤوليّة الملك من خلال التنصيص على أنّ الملك مسؤول عن تصرّفاته للمجلس الأكبر إن خالف القانون[1]، وهو ما يمثل سابقة مهمّة في التاريخ الدستوري والسياسي ليس فقط في تونس، ولكن أيضا في العالم العربي الإسلامي الذي يعتبر فيه « الحاكم» مقدسا وتصعب مساءلته[2].

أمّا دستور 1 جوان 1959 فإنّه جاء مكرّسا لخيار النظام الرئاسي بحيث يكون رئيس الجمهوريّة منتخبا مباشرة من قبل الشعب صاحب السيادة ممّا يكسبه مشروعيّة متميّزة. وقد جاء بالفصل 40 من الدستور في صيغته الأصليّة أنّه «ينتخب رئيس الجمهوريّة لمدّة خمسة أعوام انتخابا عاما حرا مباشرا سريا...»

وقد اعتبر الأستاذ الأزهر بوعوني أنّه «ويمهّد انتخاب رئيس الجمهوريّة مباشرة من قبل الشعب لقيام نظام لا مسؤولية لهذا الجهاز المحرّك لسياسة الدولة...» ويسري نظام عدم المسؤوليّة على المستويين الجنائي والسياسي وقد أضاف لهما التعديل الدستوري لسنة 2002 نظام حصانة قضائيّة لفائدته[3].

ويبدو أنّ الرأي القائل بأن الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية يجعله في حل من تحمل المسؤولية قابل للنقد باعتبار أنّ انتخاب رئيس الجمهوريّة مباشرة لا يحول مبدئيّا وتحمله للمسؤوليّة، خاصّة السياسيّة، بالنظر إلى اتّساع الصلاحيّات التي كان يمارسها في ظلّ دستور 1959 والتي شهدت مزيدا من التوسع بموجب التعديلات الدستوريّة المتلاحقة، هذا إضافة إلى أنّ فكرة المساءلة والمحاسبة تعتبر من المقوّمات الأساسيّة لكل نظام ديمقراطي.

ومن المفارقات أن دستور 1959 أدمج صلب فصوله مصطلح « دولة القانون» بموجب تعديل 2002 ولكنّه في المقابل كرّس عدم مسؤولية تكاد تكون مطلقة لرئيس الجمهوريّة ممّا سهّل الانتقال من نظام رئاسي إلى نظام رئاسوي ثمّ دكتاتوري.

---

(1) الفصل 3 من دستور 1861.

(2) كتب الشاعر ابن الهانئ الأندلسي في مدح المعز لدين الله الفاطمي هذه الأبيات المعبرة :

ما شئت لا ما شاءت الأقدار فاحكم فأنت الواحد القهار
وكأنّما أنت النبي محمّد وكأنما أنصارك الأنصار

(3) الأزهر بوعوني، «الأنظمة السياسيّة والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، 2002، ص. 312، عدد 614.

وعموما فإنّه يمكن حوصلة نظام مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة صلب دستور 1959 في النقاط الجوهريّة التالية[1]:

- **عدم المسؤوليّة الجنائيّة**: اكتفى الفصل 63 من دستور 1959 بحصر اقتراف جريمة الخيانة العظمى في أعضاء الحكومة دون رئيس الجمهورية، وذلك على خلاف الفصل 100 من مشروع الدستور الذي كان يفترض تكوين المحكمة العليا عند اقتراف الخيانة العظمى من قبل رئيس الجمهورية أو أعضاء الحكومة[2].

وقد اعتبر الأستاذ الأزهر بوعوني أن «حصر اقتراف الخيانة العظمى في أعضاء الحكومة دون سواهم يعزز مكانة رئيس الجمهوريّة ويفرزه بمعاملة خاصّة في هذا المجال»[3].

- **عدم المسؤوليّة السياسيّة**: تعتبر عدم المسؤوليّة السياسيّة لرئيس الجمهوريّة مبدئيا من ثوابت الأنظمة الرئاسيّة التي تفترض فصلا جامدا بين السلط واستقلالا عضويّا وتخصصا وظيفيا للسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.

وقد كرّس دستور 1 جوان 1959 عدم مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة سياسيا سواء أمام مجلس النواب، أو أمام الشعب فليس بإمكان المجلس النيابي أن يؤثر في الوجود القانوني لرئيس الجمهوريّة بأن يضع حدّا لمهامه.

وقد وضع التعديل الدستوري لسنة 1988 حدّا لحالة استثنائيّة كانت تبدو وكأنها تجعل من رئيس الجمهوريّة مسؤولا سياسيّا أمام البرلمان وهي الحالة التي كانت مكرسة بالفصل 63 فقرة رابعة من الدستور إثر تعديل 1976 حيث كانت هذه الفقرة تنصّ على أنّه « وإذا صادق المجلس الجديد خلال دورته الأولى على لائحة لوم أخرى في نفس الظروف ولنفس الأسباب التي تمّت فيها المصادقة على لائحة اللوم من طرف المجلس السابق يتعيّن على رئيس الجمهوريّة أن يقدّم استقالته».

(1) Pour une étude exhaustive sur la responsabilité du Président de la République en Tunisie voir Mouna Kraeim Dridi, « La responsabilité du chef de l'Etat », Thèse soutenue le 28 octobre 2005 et sur la responsabilité pénale voir Mahfoudh (A), « La responsabilité pénale du chef de l'Etat en droit constitutionnel », Thèse, Faculté de droit de Sousse, 2005-2006.

(2) تجدر الإشارة إلى أن قانون 1 افريل 1970 المتعلق بتنظيم المحكمة العليا والمحدد لصلاحياتها وللإجراءات المتبعة أمامها جاء مجسما لهذا الخيار.

(3) مرجع سابق، صفحة. 312، عدد 615.

ويبدو أنّ الرئيس بورقيبة لم يكن من المتحمسين لهذا التوجّه الذي كان منصوصا عليه بالفقرة الرابعة من الفصل 63، حيث أكّد في خطاب له يوم 12 أفريل 1973 حول تعديل الدستور أنّه « وقد قلت لكم أنّي أستبعد صدور لائحة لوم لكنني إذا ما قبلت الافتراض فإذا كان الخلاف يخصّ الأمور الجوهريّة ويتمّ التصويت بالثلثين على لائحة لوم في صورة افتراض المستحيل وتوقع حصول خلاف حقيقي في مسائل جوهريّة فلا أرى موجبا لصدور لائحة لوم ثانية... لأنّنا إذا وصلنا إلى لائحة اللوم تعذر التعاون بيننا وأصبح لرئيس الدولة الحق في أن يحل مجلس الأمّة ويعيد انتخاب النوّاب وينظر فيما إذا كان الجماعة الجدد متفقون معه أم لا. بحيث أنّ مسألة لائحة لوم أولى تليها ثانية ليس لها محل من الإعراب...»[1].

هذا فضلا عن أنّ رئيس الجمهوريّة لم يكن مسؤولا في ظلّ دستور 1959 أمام الشعب بصفة مباشرة لانعدام إجراءات دستوريّة تمكن الشعب عند الاقتضاء من محاسبة رئيس الدولة سياسيّا وبصفة عمليّة.

وقد أشار جانب من الفقه أنّه « ولا تتسنّى والحال على ما هو عليه محاسبة رئيس الجمهوريّة سياسيّا إلاّ بصفة غير مباشرة إن أمكن القول عندما يعتزم تجديد ترشحه لهذا المنصب في نهاية مدّة ولايته...» وقد استطرد الكاتب ليؤكّد أنّ « ... هذا الأسلوب لا يعدّ في الحقيقة تجسيما للمسؤوليّة السياسيّة بالمعنى التقني للعبارة ذلك أنّ وجود هذه المسؤوليّة يقتضي التنصيص عليها دستوريّا كما يقتضي وجود آليّات وإجراءات محدّدة للغرض»[2].

وقد كان تمتع رئيس الجمهوريّة بحصانة سياسيّة مطلقة واقتران ذلك بطبيعة النظام السياسي التونسي والمنظومة الحزبيّة القائمة على نظام الحزب المهيمن، إضافة إلى المناخ السياسي غير التنافسي، من الأسباب التي ساهمت في الانحراف نحو نظام دكتاتوري تغيب فيه السلط المضادّة وينعدم فيه أيضا التوازن بين السلط.

- **الحصانة القضائية لرئيس الجمهورية :** تعتبر الحصانة القضائيّة لرئيس الجمهوريّة من الإضافات التي جاء بها التعديل الجوهري لسنة 2002، حيث

(1) عبد الفتاح عمر – قيس سعيّد، «نصوص ووثائق سياسيّة تونسيّة»، مركز البحوث والدراسات والنشر، 1987، ص. 274.
(2) الأزهر بوعوني، المرجع السابق، الصفحة 314.

أصبح الفصل 41 فقرة 2 من الدستور ينصّ على ما يلي « يتمتّع رئيس الجمهوريّة أثناء ممارسة مهامه بحصانة قضائيّة، كما ينتفع بهذه الحصانة القضائيّة بعد انتهاء مباشرته لمهامه بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه لمهامه». وقد اختلفت الآراء بخصوص امتداد هذه الحصانة رغم الاتّفاق حول طبيعتها القضائيّة ويبدو أنّه من المتّجه التمييز بين حالتين[1]:

الحالة الأولى: هي الحصانة القضائيّة المطلقة التي يتمتّع بها رئيس الجمهوريّة أثناء ممارسة مهامه فخلال هذه المدّة لا يمكن تتبّع رئيس الجمهوريّة قضائيّا مهما كانت الأفعال التي يمكن أن تنسب له. ويبدو وكأنّنا إزاء مواطن غير عادي يتمتّع بامتياز عدم إثارة التتبّعات القضائيّة ضدّه. وهي فرضيّة قابلة للنقد الشديد باعتبار أنّه ولئن كان من المقبول تمتيع رئيس الجمهوريّة بنوع من الحصانة القضائيّة خلال أدائه لمهامه الرئاسيّة باعتبار طبيعة الوظيفة التي يمارسها، فإنّ هذه الحصانة لا يمكن بحال من الأحوال أن تتحوّل إلى حماية مطلقة لرئيس الجمهوريّة ضدّ كلّ التتبّعات بما في ذلك تلك التي تندرج ضمن أعماله الشخصيّة التي لم يقم بممارستها داخل ممارسة الوظيفة الرئاسيّة أي بوصفه رئيسا للجمهوريّة.

الحالة الثانية: هي الحصانة القضائيّة التي ينتفع بها رئيس الجمهوريّة بعد انتهاء مباشرته لمهامه بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه لمهامه. ويمكن القول أنّنا في هذه الحالة إزاء حصانة قضائيّة وظيفيّة باعتبار أنّه، وإثر انتهائه من ممارسة وظائفه الرئاسيّة، فإنّ رئيس الجمهوريّة يتمتّع بحصانة قضائيّة بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه لمهامه.

غير أنّ عبارات « بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه لمهامه» تبقى غامضة إذ ليس من الهيّن التمييز بين ما قام به رئيس الجمهوريّة بمناسبة أدائه للمهام الرئاسيّة وبين ما يخرج عن تلك المهام.

يبدو من الوجيه الإشارة إلى أن تمتّع رئيس الجمهوريّة بحصانة قضائيّة وظيفيّة إثر انتهاء مهامه الرئاسيّة قد تكون له نتائج إيجابيّة اعتبارا إلى أنّه قد يسهل عمليّة التداول على هذا المنصب، ولو أن ذلك لم يحصل في ظل النظام الدكتاتوري.

(1) اعتبر الأستاذ لزهر بوعوني أنّ « الحصانة القضائيّة التي يتمتّع بها رئيس الجمهوريّة هي حصانة وظيفيّة مرتبطة بصفة وثيقة بالوظيفة الموكولة إليه وبالأفعال التي قد يقوم بها بهذه الصفة أثناء ممارسة المهام الرئاسيّة أو بعدها». الأنظمة السياسيّة والنظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، ص. 314، عدد 618.

ومهما يكن من أمر فإنّ فكرة الحصانة في حدّ ذاتها في ظلّ نظام دكتاتوري لا يمكن أن تكون إلا وسيلة لحماية رئيس الجمهوريّة من التتبّعات في إطار منطق « تقديس الحكام» وتنزيههم عن الخطأ وهو منطق يتعارض تعارضا مطلقا مع مقتضيات دولة القانون والنظام الديمقراطي الحقيقي.

2 ـ غموض مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة في ظلّ دستور 2014

لم يكن من الهيّن على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي تحديد نظام واضح لمسؤوليّة رئيس الجمهوريّة لاعتبارات موضوعيّة باعتبار التردّد الذي اقترن بالوضع القانوني لهذا الأخير وامتداد صلاحيّاته في ظلّ نظام سياسي هجين وغير متوازن كانت له في البداية توجّهات برلمانيّة واضحة كرد فعل على تحول النظام الرئاسي في ظلّ تجربة الجمهوريّة الأولى إلى نظام رئاسوي ثمّ دكتاتوري.

غير أنّ توازن القوى داخل المجلس التأسيسي والتوافقات، التي لم تكن دائما مبنيّة على قناعات وخيارات واضحة، أدّت إلى تمتيع رئيس الجمهوريّة بمشروعيّة شعبيّة مباشرة وصلاحيّات تقريريّة في مجالات هامّة وحسّاسة. وفي المقابل لم يقترن ذلك بتكريس نظام واضح لمسؤوليّة رئيس الجمهوريّة ومتلائم مع وضعه القانوني والصلاحيّات التي أسندت له.

ففيما يتعلّق **أوّلا** بالمسؤوليّة السياسيّة لرئيس الجمهوريّة نلاحظ أنّ الرئيس لا يتحمّل مبدئيّا المسؤوليّة السياسيّة باعتبار أنّ الفصل 87 فقرة ثانية من الدستور ينصّ على أنّه « **لا يسأل رئيس الجمهوريّة عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه**».

وهذا الخيار يبدو أنّه كان متلائما مع الصلاحيّات الشرفيّة لرئيس الجمهوريّة في النسخة الأولى للدستور ومع عدم تمتّعه بمشروعيّة شعبيّة مباشرة. غير أنّه لم يعد مواكبا لما شهدته النسخ اللاحقة للدستور من تطوّرات وخاصّة الصيغة المصادق عليها التي لم تعد تتناغم مع عدم تحمّله للمسؤوليّة السياسيّة المبدئيّة.

وقد أشار بعض الدارسين إلى أن «رئيس الجمهورية يحتاج لأكثر من الحصانة (القضائية) لمباشرة مهامه الرئاسية حتى لا يتحسب قبل اتخاذ كل قرار من أن يكون سببا في تتبعه لاحقا فيعرض عن اتخاذه تغليبا للسلامة، ولهذا قرر الدستور عدم مساءلته عن الأعمال التي يقوم بها في إطار أدائه لمهامه الرئاسية. ويختلف عدم

المساءلة عن الحصانة من حيث أن مرور الزمن لا يؤثر على عدم المساءلة الذي يستمر مفعوله حتى بعد انتهاء المدة الرئاسية ومغادرة الرئاسة بالنسبة للأعمال المشمولة بمفعوله في حين أن الحصانة مجرد تأجيل للتتبعات والدعاوى إلى ما بعد مغادرة رئاسة الجمهورية.»[1]

غير أنّه يمكن التأكيد بأنّ رئيس الجمهوريّة يتحمّل نوعا استثنائيّا وخاصّا من المسؤوليّة السياسيّة بناء على الفصل 99 من الدستور الذي جاء فيه: « **لرئيس الجمهوريّة أن يطلب من مجلس نوّاب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرّتين على الأكثر خلال كامل المدّة الرئاسيّة، ويتمّ التصويت بالأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نوّاب الشعب، فإن لم يجدّد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوما طبقا للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 99.**

عند تجاوز الأجل المحدّد دون تكوين حكومة أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نوّاب الشعب لرئيس الجمهوريّة الحق في حلّ مجلس نوّاب الشعب والدّعوة إلى انتخابات تشريعيّة سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما.

وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة يعتبر رئيس الجمهوريّة مستقيلا».

هذا فضلا عن أنّ رئيس الجمهوريّة ليس مسؤولا مبدئيّا بصفة مباشرة أمام الشعب لانعدام إجراءات دستوريّة تمكن الشعب عند الاقتضاء من محاسبة رئيس الجمهوريّة سياسيّا. وتبقى صناديق الاقتراع هي المناسبة المثلى لمحاسبة رئيس الجمهوريّة سياسيّا من قبل الشعب.

إنّ عدم تحمّل رئيس الجمهوريّة للمسؤوليّة السياسيّة بصورة مبدئية لا يتناغم مع أهمية الصلاحيّات التي أسندت له في مجالات حسّاسة مثل تمثيل الدولة وضبط السياسيات العامّة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي وغيرها من الصلاحيات.

---

(1) الحبيب خضر، « الوجيز في شرح الدستور»، مرجع سابق، الصفحة 111.

أ- الحصانة القضائيّة

جاء بالفصل 87 فقرة أولى من دستور 27 جانفي 2014 أنّه « **يتمتّع رئيس الجمهوريّة بالحصانة طيلة تولّيه الرئاسة وتعلق في حقّه كافة آجال التقادم والسقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد انتهاء مهامه**».

ورغم أنّ الفصل 87 لم يحدّد في فقرته الأولى طبيعة الحصانة التي يتمتّع بها رئيس الجمهوريّة إلاّ أنّها لا يمكن أن تكون إلا حصانة ضدّ التتبّعات القضائيّة باعتبار الإحالة إلى آجال التقادم والسقوط.

ومبدئيّا فإنّ هذه الحصانة مطلقة أي أنّها تنطبق على كلّ التتبّعات القضائيّة مهما كانت طبيعتها كما أنّها تتعلّق بكلّ الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهوريّة سواء كانت تندرج ضمن وظائفه كرئيس للدولة أم لا.

والحقيقة أنّه كان من الأجدر أن يتم الإقرار بحصانة قضائيّة وظيفيّة لفائدة رئيس الجمهوريّة تماشيا مع روح الدستور والمبادئ المضمّنة صلبه وتكريسا لمتطلّبات دولة القانون والنظام الديمقراطي.

فإذا كان تمتّع رئيس الجمهوريّة بحصانة قضائيّة مرتبطة بالوظيفة السامية الموكولة إليه، أي بالأفعال أو الأعمال التي قد يقوم بها بهذه الصفة أثناء ممارسته المهام الرئاسيّة، قد يبدو مبررا، فإنّه يبدو من غير الوجيه تمتيع رئيس الجمهوريّة بحصانة مطلقة تسري على جميع الأعمال والأفعال حتّى غير المرتبطة منها بممارسة المهام الرئاسيّة. وهذه الحصانة المطلقة التي يتمتّع بها رئيس الجمهوريّة قضائيّا تنتهي بانتهاء ممارسته لوظائفه الرئاسيّة حيث تستأنف في حقّه التتبّعات بعدما كانت قد علقت آجال التقادم والسقوط.

وقد كتب الأستاذ الحبيب خضر في شرحه للفصل 87 من الدستور في موضوع الحصانة القضائية ما يلي « الأصل أن لا يشغل رئيس الجمهورية طيلة مدة رئاسته بمتابعة النزاعات القضائية والرد على دعاوى قد ترفع ضده لسبب أو بدونه ولكن توليه الرئاسة لا يمكن أن يكون سببا في تضييع حقوق على أصحابها، ولهذا قرر الدستور تمتيعه بالحصانة طيلة توليه الرئاسة وفي مقابل ذلك قرر تعليق كافة آجال التقادم والسقوط فلا تعتبر مدة الرئاسة في جريان تلك الآجال، وحتى

ما تمت مباشرته من إجراءات ضد شخصه قبل توليه الرئاسة يعلق فور توليه ويمكن استئنافه بعد انتهاء مهامه كرئيس للجمهورية.»[1]

ب- المسؤوليّة الخصوصيّة أو المزدوجة: (سياسيّة - قانونيّة)

جاء دستور 2014 مجدّدا في مجال مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة حيث جاء بالفصل 88 ما يلي « **يمكن لأغلبيّة أعضاء مجلس نوّاب الشعب المبادرة بلائحة معلّلة لإعفاء رئيس الجمهوريّة من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبيّة الثلثين من أعضائه، وفي هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستوريّة للبت في ذلك بأغلبيّة الثلثين من أعضائها.**

ولا يمكن للمحكمة الدستوريّة أن تحكم في صورة الإدانة إلاّ بالعزل ولا يعفي ذلك من التتبّعات الجزائيّة عند الاقتضاء. ويترتّب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى».

ليس من الهيّن تحديد طبيعة المسؤوليّة الناتجة عن تطبيق الفصل 88 من الدستور. ويمكن القول أنّها مسؤوليّة تتراوح بين السياسي والقانوني فهي مسؤولية مزدوجة.

ويمكن الإشارة إلى النقاط التالية بخصوص الأحكام الواردة بالفصل 88 من الدستور:

النقطة الأولى: هو أنّ التتبعات لإعفاء رئيس الجمهوريّة تكون بمبادرة من أعضاء مجلس نوّاب الشعب. علما وأنّ رئيس الجمهوريّة له نفس المشروعيّة الشعبيّة المباشرة التي يتمتّع بها أعضاء المجلس. وإذا كانت المبادرة بالإعفاء تكون بلائحة معلّلة مقدّمة من قبل أغلبيّة أعضاء المجلس، علما بأنّ المشرّع الدستوري لم يحدّد إن كانت أغلبيّة مطلقة أو نسبيّة وإن كانت أغلبيّة الأعضاء الحاضرين أم أغلبيّة النوّاب في المجلس، فإن الموافقة على اللائحة لا تكون إلا بأغلبيّة 2/ 3 أعضاء المجلس.

النقطة الثانية: هو أن موضوع اللائحة المتعلقة بأعضاء رئيس الجمهوريّة مرتبط بحالة الخرق الجسيم للدستور. وهذا المصطلح، أي الخرق الجسيم للدستور،

---

(1) الحبيب خضر، «الوجيز في شرح الدستور»، مرجع سابق، الصفحة 111.

يبدو غامضا وغير محدّد[1]. فما هو المقصود بالخرق الجسيم للدستور؟ وهل هنالك خرق بسيط أو مغتفر وخرق جسيم للدستور؟ وما هي الحدود الموضوعيّة بينهما إن وجدت؟

هل يمكن القول مثلا، انطلاقا من فقه قضاء الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين وربما المحكمة الدستورية لاحقا، أن الخرق الجسيم للدستور مرتبط بخرق قواعد النظام العام الدستوري خاصة وأن الهيئة اعتبرت في أحد قراراتها « وحيث أن هذه الأحكام المتصلة بكيفية وضع النصوص التشريعية والتي تنضوي في مجالها أحكام الفصل 138 من النظام الداخلي تجعلها بالضرورة تستوعب مقتضيات وضوابط دستورية تجب مراعاتها عند النظر في مشاريع القوانين.

وحيث أن إحالة المشروع على الجلسة العامة في غضون الأجل المتعين احترامه والتقيد به هو إجراء جوهري له وثيق الارتباط بقواعد النظام العام الدستوري بحكم تعلقه بتنظيم أسس قواعد العمل التشريعي.»[2]

نعتقد أن مفهوم النظام العام الدستوري، وإضافة إلى كونه مفهوم غامض وصعب التحديد، فإنه يفترض تكريس نوع من الترتيب التفاضلي للقواعد صلب وثيقة الدستور وهو ما قد يمثل مساسا بمبدأ علوية الدستور وبتماسك البناء الدستوري. لذلك فإننا نعتبر أن مفهوم النظام العام الدستوري غير ذي فائدة على المستوى العملي وقد يشكل خطرا على تناسق الأحكام الدستورية وعلى إعمال مبدأ علوية الدستور الذي نعتقد أنه كاف لحماية المنظومة الدستورية.

فكل قواعد الدستور، بما في ذلك التوطئة، لها نفس القيمة ويجب من وجهة نظرنا، أن تتمتع بنفس الحماية. وكل خرق من قبل رئيس الجمهورية لقاعدة دستورية يجب أن يؤخذ على أنه خرق جسيم للدستور خاصة وأن رئيس الجمهورية مطالب دستوريا باحترام الدستور[3].

---

(1) عند شرحه لهذا الفصل اعتبر الأستاذ الحبيب خضر انه « ...يجب أن يكون هنالك مبرر جدي يدفع للعمل على إعفاء رئيس الجمهورية ويتمثل في خرق جسيم للدستور. ولا توجد قائمة في الخروقات التي يمكن اعتبارها جسيمة فيظل ذلك محل اجتهاد من الأطراف المتداخلة في الإعفاء.» « الوجيز في شرح الدستور»، المرجع السابق، الصفحة 112.

(2) قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2016 بتاريخ 24 ماي 2016، الرائد الرسمي عدد 44 الصادر في 31 ماي 2016، الصفحة 2012.

(3) طبقا للفصل 72 من دستور 27 جانفي 2014.

ولئن كان من المنطقي محاسبة رئيس الجمهوريّة عن خرق الدستور باعتباره مطالبا طبقا للفصل 72 باحترامه، فإنّ الإجراءات الواردة بالفصل 88 تبدو غامضة وقد تفتح الباب أمام إمكانيّة التعسّف في ممارسة « حق الإعفاء»[1].

النقطة الثالثة: هو أنّ مجلس نوّاب الشعب لا يبتّ في الإعفاء وإنّما يرجع الاختصاص في ذلك إلى المحكمة الدستوريّة التي تبتّ بأغلبيّة 2/3 من أعضائها. علما بأنّ رئيس الجمهوريّة هو الذي يعيّن الثلث من أعضاء المحكمة وهو ما قد يعطّل عمليّة البت في المسألة والحكم بالعزل على رئيس الجمهوريّة.

النقطة الرّابعة: هو أنّ المحكمة الدستوريّة إذا قضت بالإدانة فإنّها تصدر حكما بالعزل على رئيس الجمهوريّة وهو حكم له تبعات خطيرة باعتبار أنّه يحرم الرئيس المعزول من حقّه في الترشح لأيّ انتخابات أخرى مهما كان نوعها باعتبار أنّ عبارات الفصل 88 جاءت عامّة ولم تحدّد إن كان الأمر يتعلّق بانتخابات سياسيّة أم لا.

وعموما فإنّ نظام مسؤوليّة رئيس الجمهوريّة في ظلّ دستور27 جانفي 2014 يتميّز بالغموض وبغياب التناسق بين وضعه القانوني وصلاحيّاته ونظام مسؤوليّته، والحال أن طبيعة وامتداد مسؤولية رئيس الدولة تعتبر معطيات أساسية في تكييف ومعرفة طبيعة النظام السياسي المعتمد دستوريا. كما أنّ غموض نظام المسؤولية يبرز غياب تصوّر واضح لطبيعة النظام السياسي الذي يبقى متأرجحا بين خيارات

(1) Selon Imouna Saouli, « l'article 88 de la Constitution reste laconique quand à la définition de la violation, est ce la transgression de la constitution ou la violation du serment constitutionnel, ce serment qui fonde un lien de confiance entre le chef de l'Etat et les gouvernés ? L'auteur ajoute que « la violation de la constitution serait perçue comme méconnaissance ou mauvaise application d'une disposition de la Constitution. Cette violation doit être manifeste c'est-à-dire dont la nature, la réalité, l'authenticité s'imposent avec évidence. Cette violation manifeste pourrait être constatée lors du refus du prédisent de la République d'appliquer la constitution *ou lorsqu'il pousse très loin ses ambitions* et, même si, tout simplement, le président perd la majorité au parlement supposée le soutenir. Mais s'il a une majorité solide qui le soutient, tout tombe à l'eau. Elu au suffrage universel au même titre que l'assemblée comment le président de la République serait-il responsable devant elle ? Car l'assemblée n'est pas le détenteur unique de la souveraineté, le président de la République l'est aussi. La légitimité que confère au chef de l'Etat le suffrage universel, une investiture par la majorité de la nation, ce dernier risque d'être mis en minorité et accusé de violation manifeste de la constitution par des parlementaires qui ne sont que les représentants de leurs circonscriptions. »

متعدّدة حكمت فيها توافقات بعضها في شكل تنازلات والبعض الآخر في شكل محاصصات حزبيّة وحتّى أحيانا في شكل اختيارات وتوجّهات شخصيّة وهو ما ولد نظاما سياسيّا مخاطا على مقاس « الجيل الحالي» وليس على مقاس الأجيال القادمة.

والى جانب رئيس الجمهورية، أكد الفصل 71 من الدستور أن ممارسة السلطة التنفيذية تعود أيضا إلى الحكومة التي لم تعد، كما كان الأمر في ظل الدستور السابق، مجرد جهاز مكلف بمساعدة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية، وإنما شريكا في ذلك. ولعل هذا الوضع الدستوري الجديد للحكومة في ظل دستور 2014 يعتبر من أهم التجديدات المرتبطة بالنظام السياسي التونسي والتي سوف تنعكس على طبيعة التوازن ليس فقط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن أيضا داخل السلطة التنفيذية ذاتها.

الفصل الثاني:

الحكومة في دستور27 جانفي 2014

كرّس دستور 1 جوان 1959 في صيغته الأصليّة أحاديّة الجهاز التنفيذي عملا بمقتضيات النظام الرئاسي حيث جاء بالفصل 38 من دستور 1 جوان 1959 أن «رئيس الجمهوريّة يمارس السلطة التنفيذيّة طبقا لأحكام هذا الدستور وهو الساهر عليه».

ولئن لم يكرّس الدستور في صيغته الأصليّة أحكاما تتعلق بتركيبة الحكومة وصلاحيّاتها ومسؤوليتها فإنّه أشار إليها بصورة عرضيّة في ثلاث مناسبات على الأقل:

المناسبة الأولى بموجب الفصل 43 فقرة أولى التي كانت تنصّ على أنّ «رئيس الجمهوريّة يضبط السياسة العامّة للدّولة ويشرف على تنفيذها ويطلع مجلس الأمّة على سيرها وهو الذي يختار أعضاء حكومته وهم مسؤولون لديه».

المناسبة الثانية كانت بموجب الفصل 51 من الدستور الذي جاء فيه « في حالة شغور منصب رئاسة الجمهوريّة لوفاة أو استقالة أو عجز ثابت يعيّن أعضاء الحكومة من بينهم من يتولّى مهام رئاسة الدولة بصورة وقتيّة...».

المناسبة الثالثة كانت بموجب الفصل 56 الذي كان ينصّ على أنّه « تتكون المحكمة العليا عند اقتراف الخيانة العظمى من أحد أعضاء الحكومة ويضبط القانون صلاحيّات هذه المحكمة وتركيبتها وإجراءاتها».

ولم ترد كلمة وزير صلب النص الأصلي لدستور 1 جوان 1959 ممّا جعل الرئيس بورقيبة يستعين في أداء وظائفه التنفيذيّة بكتّاب دولة.

وما يمكن استنتاجه من هذه الملاحظات أنّ النظام السياسي التونسي الأصلي الوارد بدستور 1 جوان 1959 لم يكرّس الحكومة كهيئة متضامنة تنبع من البرلمان وتضع السياسة العامّة للدولة وتتحمّل المسؤوليّة عن ذلك أمام السلطة التشريعيّة، أي أنّ الحكومة في ظل دستور 1 جوان 1959 لم ترتق إلى منزلة الحكومة في النظام البرلماني.

غير أنّ أمر 7 نوفمبر 1969 المحدث للوزارة الأولى غيّر العديد من المعطيات باعتبار أنّه وقع إحداث الوزارة الأولى وتسمية حكومة يرأسها وزير أول وبعضويّة وزراء وأصبح كتّاب الدولة مساعدين للوزراء. ويعتبر أمر 7 نوفمبر 1967 مهمّا للأسباب التالية:

السبب الأوّل: هو أنّ هذا الأمر يثير إشكالا يتعلّق بمدى دستوريّته خاصّة وأنّه جاء بتوزيع جديد للصلاحيّات داخل الجهاز التنفيذي وأنشأ خططا جديدة لم يتمّ التنصيص عليها صلب الدستور. ورغم أنّ الأمر عدد 40 المؤرّخ في 7 نوفمبر 1969 المتعلق بإحداث وزارة أولى وضبط وظائف الوزير الأوّل تضمن صلب إحالاته إشارة إلى الفصل 43 من الدستور، إلاّ أنّه بالعودة إلى هذا الفصل نلاحظ أنّه لا يمكن رئيس الجمهوريّة من التدخل لتغيير توزيع الصلاحيّات التنفيذيّة داخل الجهاز التنفيذي، وهو فصل يحيل لرئيس الجمهوريّة صلاحيّة ضبط السياسة العامّة للدّولة واختيار أعضاء حكومته.

السبب الثاني: هو أنّ هذا الأمر يعد خطيرا بالنّظر خاصّة إلى طبيعة وامتداد الصلاحيّات التي تمّت إحالتها إلى الوزير الأوّل حيث جاء بالفصل 5 من هذا الأمر أنّه « يكلّف الوزير الأوّل في نطاق المأموريّة العامّة التي أنيطت بعهدته لتسيير شؤون الدولة بما يلي:

* تسيير مصالح الإدارة العامّة.
* فصل جميع الشؤون التي تهمّ عدّة وزارات.
* تعقب جميع الشؤون الإداريّة.
* تأشير أو مراقبة ما يتخذه الوزراء وكتّاب الدولة من قرارات ترتيبيّة أو فرديّة.
* نشر جميع النصوص بالرّائد الرسمي للجمهوريّة».

كما أضاف الفصل السادس من نفس الأمر أنّه « يسهر الوزير الأوّل على تنفيذ سياسة الحكومة في ميدان التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة للأمّة.

ولهذا الغرض فهو يتولّى إعداد المخططات القوميّة للتنمية وضبط البرامج والإشراف على تنفيذها».

وانطلاقا من هذه الأحكام، يمكن القول أنّ الرئيس بورقيبة تنازل لفائدة الوزير الأوّل عن جزء هام من صلاحياته، خاصّة الإداريّة، بدون أن يكون ذلك مكرّسا صلب الدستور.

السبب الثالث: هو أنّ أمر 7 نوفمبر 1969 خلق توازنا جديدا صلب الجهاز التنفيذي ومس بالاختيارات الأصليّة والتوازنات صلب دستور 1 جوان 1959 بحيث لم يعد رئيس الجمهوريّة يحتكر الوظيفة التنفيذيّة، رغم أنّ سنّ هذا الأمر لم يقترن على المستوى الواقعي بإضعاف مكانة رئيس الجمهوريّة صلب النظام السياسي التونسي. ومن المفارقات أنّ تاريخ إنشاء خطة الوزير الأوّل أي 7 نوفمبر 1969 هو نفس تاريخ « افتكاك» السلطة من الرئيس بورقيبة في 7 نوفمبر 1987.

وجاء تنقيح الدستور في 8 أفريل 1976 ليكرّس الحكومة فعليّا على مستوى النص الدستوري كجهاز له ذاتيّته الخاصّة واختصاصاته كما له جملة من القواعد المتعلقة بعلاقته برئيس الجمهوريّة من جهة وبالبرلمان من جهة أخرى. وجاء بالفصل 37 من الدستور إثر تعديل 1976 ما يلي:

« رئيس الجمهوريّة يمارس السلطة التنفيذيّة بمساعدة حكومة يرأسها وزير أوّل» بعد أن كان أمر 1969 ينصّ في فصله الرّابع على ما يلي: « يسهر الوزير الأوّل بجانب رئيس الجمهوريّة على تنفيذ السياسة العامّة للحكومة ويحيطه علما بنشاطه وينسق نشاط جميع الوزراء وكتّاب الدولة».

وقد أكّد الأستاذ **ناجي البكوش** «أن الثنائية التي أصبحت منذ 1976 تميز السلطة التنفيذيّة بتونس لا تعني أنّ النظام السياسي التونسي أصبح نظاما برلمانيّا أو أنّه فقد ميزة من مميّزات النظام الرئاسي لأنّ رئيس الجمهوريّة في النظام الدستوري التونسي يبقى المحور الأساسي والماسك بالسلطة التنفيذيّة.

فالحكومة لا تعدو أن تكون معينا ومساعدا له خاضعة لإرادته ولا تتمتّع باختصاص كبير تنفرد به. كما تستمد الحكومة كلّ صلاحيّاتها وشرعيّتها من رئيس الجمهوريّة. وقد زاد تنقيح 25 جويلية 1988 صلاحيّات رئيس الجمهوريّة تدعيما»[1].

أمّا الأستاذ **الأزهر بوعوني**، فإنّه اعتبر أنّه لا يمكن الحديث أصلا عن ثنائية للسلطة التنفيذيّة في شكلها المتعارف عليه حيث أكّد أنّه ... « وعلى هذا الأساس يمكن القول أنّ الحكومة في تونس لا ترقى إلى منزلة الحكومة في النظام البرلماني. فهي لا تتقاسم السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهوريّة ولا تمارسها

(1) ناجي البكوش، «محاضرات مرقونة في القانون الدستوري»، 1992-1993، ص. 251.

بمفردها من باب أولى وأحرى ممّا يعسر معه الحديث عن وجود ثنائيّة للسلطة التنفيذيّة في شكلها المتعارف»[1].

في حين أكدت الأستاذة **سلسبيل القليبي**، انطلاقا من دراستها للسلطة التنفيذية في ظل الدستور السابق، أنه « يمكن أن نستنتج أن ثنائية السلطة التنفيذية التي توحي بها بنية الباب الثالث من الدستور والمخصص لها لا تعدو اليوم أن تكون سوى ثنائية هيكلية يحتل داخلها رئيس الجمهورية مكانة مركزية تجعل منه صاحب هذه السلطة ومحركها وتتحمل فيها الحكومة مسؤولية تقيدها باختيارات رئيس الجمهورية السياسية أمام هذا الأخير وأمام مجلس النواب.»[2]

ورغم هشاشة الوضع القانوني للحكومة عموما، وللوزير الأوّل خصوصا، باعتبارها حكومة رئيس الجمهوريّة وباعتبار الوزير الأوّل مستشارا كبيرا لرئيس الجمهوريّة[3]، فإنّ ذلك لم يمنع التنقيح الدستوري لسنة 1976 من إسناد صلاحيّات في غاية من الأهمية والخطورة إلى الوزير الأول[4] حيث جاء بالفصل 60 من الدستور إثر تعديل 1976 بأنّه « يسيّر الوزير الأوّل الحكومة وينسّق أعمالها ويتصرّف في دواليب الدولة وفي القوّة العامّة.

---

(1) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 296، عدد 562. أنظر كذلك عبد الفتاح عمر:
« La nature du régime politique de la Tunisie », RTD, 1983.

(2) سلسبيل القليبي، « السلطة التنفيذية في الدستور التونسي»، الدستور التونسي في الذكرى الأربعين لإصداره 1989-1999، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والاجتماعية، تونس 2000، الصفحة 120.

(3) أنظر تصريح للوزير الأوّل الهادي البكوش في مجلة Jeune Afrique حيث أكّد أنّ الوزير الأوّل هو مستشار كبير لرئيس الجمهوريّة. ناجي البكوش، المحاضرات، ص. 252.

(4) Une certaine doctrine a pu écrire que « cependant, si nous revenons aux circonstances qui ont justifié la restructuration de l'exécutif tunisien, nous constaterons que le premier ministre, sous le régime de 1976, n'était pas aussi dépouillé qu'il n'y parait. En effet, si le souci de se parer des crises politiques en mettant à l'avant un personnage autre que lui a conduit le chef de l'Etat à instituer auprès de lui un fidèle collaborateur, mais aussi un personnage jouissant d'un semblant d'autonomie et pouvant donc être rendu responsable d'un échec politique, il avait également conscience que son état de santé, de plus en plus précaire, nécessitait la présence d'une autorité d'appoint qui assurerait la prééminence d'un exécutif qu'on voulait fort depuis le début. » Salsabil KLIBI, « Interrogations sur l'évolution du bicéphalisme de l'exécutif en Tunisie », in études de droit constitutionnel, Centre d'études et de recherches économiques et sociales, Tunis, 1999, page163.

وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهوريّة في رئاسة مجلس الوزراء أو أيّ مجلس آخر».

وفي إطار دراستنا للحكومة في ظل الدستور الحالي سوف نتعرّض في **مرحلة أولى** إلى تعقّد هيكلتها ثمّ إلى اتّساع صلاحيّاتها في **مرحلة ثانية** وإلى نظام مسؤوليّتها في **مرحلة ثالثة** وأخيرة.

الفقرة الأولى	تعقّد هيكلة الحكومة

لم يتعرّض دستور 1 جوان 1959، ولو بصورة عامّة جدّا، إلى هيكلة الحكومة واكتفى صلب فصله 50 بالتعرّض إلى أعضاء الحكومة دون أن ينصّ على هيكلة معينة لها. وقد اعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر** أنّ « هذا يعني أنّ رئيس الجمهوريّة بوصفه ممارسا للسلطة التنفيذيّة يتمتّع بالصلاحيّات التامّة لضبط هيكلة الحكومة وتحديد اختصاصات أعضائها والمصالح الراجعة لهم بالنظر»[1].

وفي نفس الاتّجاه تقريبا سار الأستاذ **الأزهر بوعوني** عندما أكّد « ويختلف هذا التوجه - أي عدم التعرّض إلى هيكلة معينة للحكومة ـ عن ذلك الذي تعمل به بعض الدول التي أوضحت دساتيرها أو قوانينها هيكلة الحكومة بشكل محدّد ثابت يضمن استمراريّة الوزارات التي تتكوّن منها. وقد يكون عدم الأخذ بهذا التوجّه نابعا من الرغبة في تمتيع رئيس الجمهوريّة بحرية في تحديد هيكلة الحكومة وتغييرها عند الاقتضاء وحصر اختصاص كلّ وزارة بما يتماشى والتوجهات العامّة لسياسة الدولة»[2].

وعلى منوال دستور 1959، نسج واضعو دستور 2014 حيث لا نجد أحكاما صلب الدستور تتعرّض بصورة دقيقة ومفصلة إلى هيكلة الحكومة. وبذلك يمكن القول أنّ دستور 2014 اختار أن يمنح لرئيس الحكومة سلطة تقديريّة لضبط هيكلة الحكومة وتحديد اختصاصات أعضائها والمصالح الراجعة إليهم بالنظر، خاصّة وأن إحداث الوزارات وحذفها لا يندرج حسب الفصل 65 من الدستور ضمن مجال القانون سواء العادي أو الأساسي وهو يعود بالتالي إلى رئيس الحكومة.

(1) عبد الفتاح عمر، «الوجيز في القانون الدستوري»، مرجع سابق، ص. 444.
(2) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 318، عدد 626.

وهذا ما أكده فعليا الفصل 92 من دستور 2014 الذي نص صراحة على أنه « **يختص رئيس الحكومة ب :**

- إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء»

كما أن ذلك لم يمنع المؤسس من التنصيص، صلب الفصل 89 فقرة أولى من الدستور، على أنّه « **تتكوّن الحكومة من رئيس ووزراء وكتّاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهوريّة بالنسبة لوزارتي الخارجيّة والدفاع**». وهو ما يعني أنّه تمّ تكريس وزارتي الخارجيّة والدفاع صلب الدستور بما يجعل اختصاص رئيس الحكومة مقيّدا بخصوص هاتين الوزارتين المكرّستين دستوريّا.

إنّ خيار عدم تكريس أو دسترة هيكلة الحكومة يبدو وجيها حتّى يمنح لرئيس الحكومة هامشا من الحرية لتغيير هيكلة الحكومة كلّما اقتضت الضرورة ذلك، خاصّة وأنّ ذلك يندرج ضمن المرونة التي يجب أن تميز هيكلة الحكومة ولا يتعارض مع الأحكام والمبادئ الدستوريّة، بل قد يكون مكرّسا لها من خلال البحث عن النجاعة وحسن التصرّف في الأموال العموميّة[1] وذلك عبر الحد من عدد الخطط الوزاريّة أو تلك المرتبطة بها.

تنبثق الحكومة في الأنظمة البرلمانيّة من البرلمان، أي أنّها تتمتّع بمشروعيّة شعبيّة غير مباشرة وتكون في علاقة عضويّة مباشرة مع البرلمان إذ أنّها تتأسّس على أغلبيّة حزبيّة متكوّنة من حزب أو ائتلاف حزبي. وبناء على هذه المعطيات، فإنّ الحكومة تعتبر محور السلطة التنفيذيّة كما أنّها تتحمّل المسؤوليّة السياسيّة أمام البرلمان.

وتعتبر هذه المقوّمات أساسيّة بالنسبة إلى الجهاز الحكومي في الأنظمة البرلمانيّة، بدون أن يمنع ذلك اختلاف التجارب من دولة إلى أخرى ومن

---

(1) النجاعة وحسن التصرّف في الأموال العموميّة هي من المبادئ التي كرّسها الدستور الجديد في الفصول 15 والفصل 10. هذا واعتبرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرارها عدد 2-2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على تصدير الفضلات من الحديد وبعملية تصدير ظرفية إلى موفى سنة 2017 انه « وحيث أن حسن التصرف في الأموال العمومية أصبح من المقتضبات الدستورية ويتأسس على الشفافية والحوكمة والمساءلة ...» الرائد الرسمي عدد 39 الصادر في 16 ماي 2017، الصفحة 1558.

نظام سياسي إلى آخر. ويمكن القول، بصورة مبدئيّة، أنّ التوزيع الغامض وغير المتناسق وغير المتوازن أحيانا للصلاحيّات بين الحكومة ورئيس الجمهوريّة في النظام السياسي التونسي ساهم إلى حدّ كبير في « تشويه» الهيكل الحكومي وفي إفقاد النظام السياسي توازنه وتناسقه والحال أنّ توطئة الدستور، التي تعتبر جزء لا يتجزّأ منه، تؤكّد على ما يلي :

« وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي في إطار دولة مدنيّة السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرّة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها...»[1].

وقد اعتبر البعض أنّ « الحكومة من الناحية القانونيّة مصطلح ذو أبعاد دلاليّة مختلفة. إضافة إلى المدلول الدستوري المقام على توفر جملة من المقوّمات تعد الحكومة من الناحية الفنية في نفس الوقت جهازا ووظيفة، فهي بهذا المعنى الهيئة الحاكمة المؤلفة ممن يتولون إدارة شؤون البلاد.

وقد ارتبط تبلور هذا المدلول بتحقق الفصل الدلالي بين وظيفة الحكم التي يتولاها القاضي بمعنى القضاء والفصل في النزاعات *La fonction de juger* ووظيفة الحكم التي تعود إلى السلطان بمعنى إدارة شؤون البلاد *La fonction de gouverner* وبتحقق الفصل بصورة تدريجيّة بين وظيفة القضاء من جهة ووظيفة الحكم بمعنى الإدارة من جهة أخرى، تحقق الفصل من الناحية الهيكلية بين الجهاز الذي يقضي ويفصل (الهيكل القضائي) وذاك الذي يحكم ويسيّر الشؤون العامّة (الهيكل الحكومي)»[2].

ويعتبر تشكيل الحكومة من أكثر المسائل أهمية وحساسيّة صلب الأنظمة البرلمانيّة، سواء التقليديّة منها أو المعدّلة، إذ ليس دائما من السّهل إيجاد أغلبيّة برلمانيّة متجانسة تساند الحكومة، خاصّة في ظلّ المنظومات الحزبيّة التعدّديّة التي تعتمد عادة نظام اقتراع يقوم على النسبيّة بمختلف أنواعها.

(1) لا بدّ من التأكيد على أنّ تفريق السلط والتوازن بينها وضمان الحرية السياسيّة هو أساس الحكم المعتدل الذي نادى بقيامه منتسكيو في كتاب روح القوانين:

Montesquieu, L’esprit des lois, livre 5/1758.

(2) بسّام الكرّاي، «الحكومة في الدستور الجديد»، قراءات في دستور الجمهوريّة الثانية (دستور 27 جانفي 2014)، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، 2017، ص. 202-203.

إن استقرار الحكومات في النظام البرلماني الانكليزي مثلا مرتبط بطبيعة المنظومة الحزبيّة أكثر من ارتباطه بمعطيات قانونيّة ودستوريّة. كما أنّ أغلب الأنظمة البرلمانيّة المستقرّة تعتمد على منظومة الثنائيّة الحزبيّة ممّا يسمح بتشكل أغلبيّة حاكمة إثر الانتخابات التشريعيّة تكون سندا للحكومة. أمّا في ظلّ الأنظمة البرلمانيّة التي ترتكز على التعددية الحزبيّة التي تدعمها أنظمة اقتراع بالنسبية، فإنّه عادة ما يقع البحث عن تشكيل حكومات ائتلافيّة لا تضمن دائما الاستقرار السياسي بفعل حركية الحياة السياسيّة وتغير موازين القوى الحزبيّة.

أمّا في تونس، فإنّ تشكيل الحكومة يتميّز بتعقّده وتنوّع حالاته ويمكن حوصلتها في الحالات التالية:

الحالة الأولى: هي تشكيل الحكومة وفقا لأحكام الفصل 89 من الدستور وهي الحالة العادية، وتكون إثر الإعلان عن النتائج النهائيّة للانتخابات التشريعيّة. ومبدئيّا فإنّ تشكيل الحكومة يتمّ بناء على هذه الفرضيّة بصورة دوريّة كلّ خمس سنوات وهي المدّة التشريعيّة.

الحالة الثانية: منصوص عليها بالفصل 97 من الدستور والتي بموجبها يتمّ سحب الثقة من الحكومة إثر توجيه لائحة لوم ضدّها. وهذه الحالة تندرج ضمن الحالات الاستثنائيّة.

الحالتان الثالثة والرابعة: تتعلق باستقالة الحكومة أو بطرح التصويت على الثقة من قبل رئيس الحكومة على البرلمان وذلك في مواصلة الحكومة لنشاطها وهي كذلك من الحالات الاستثنائيّة لتشكل الحكومة.

الحالة الخامسة: هي تلك الواردة بالفصل 99 من الدستور والمتعلقة بطلب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها من قبل رئيس الجمهوريّة.

الحالة السادسة: هي حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة طبقا للفصل 100 من الدستور.

وواضح من خلال تعدّد الحالات أنّ تشكيل الحكومة لا يخضع لنفس الإجراءات في جميع الحالات، إذ لا بدّ أن نميّز بين الحالة العاديّة لتشكيل الحكومة والحالات الاستثنائيّة.

أ ـ الحالة العاديّة (الفصل 89 من الدستور)

يعتبر الفصل 89 من الدستور، وتحديدا الفقرات من 2 إلى 4، فصلا مهمّا في مسار تشكيل الحكومة. ويمكن القول أنّه يمثل القاعدة المرجعيّة في تشكيلها سواء في الحالة الاعتياديّة (أي إثر الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعيّة الدوريّة) أو في باقي الحالات الاستثنائيّة.

غير أنّه لا بدّ من التنبيه إلى أنّ الفصل 89 من الدستور والإجراءات الواردة به لا تنطبق فقط على حالة تشكل الحكومة إثر الانتخابات التشريعيّة العادية (الدورية)، ولكن أيضا عند إجراء انتخابات تشريعيّة استثنائيّة أو سابقة لأوانها وذلك في صورة حلّ المجلس النيابي.

وجاء بالفصل 89 فقرة ثانية ما يلي « **في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائيّة للانتخابات يكلف رئيس الجمهوريّة مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصّل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نوّاب الشعب بتكوين الحكومة خلال شهر يجدّد مرّة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصّل عليها**».

أمّا الفقرة الثالثة فهي تقتضي « **عند تجاوز الأجل المحدّد دون تكوين حكومة أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نوّاب الشعب يقوم رئيس الجمهوريّة في أجل عشرة أيّام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابيّة لتكليف الشخصيّة الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر.**

إذا مرّت أربعة أشهر على التكليف الأوّل ولم يمنح أعضاء مجلس نوّاب الشعب الثقة للحكومة لرئيس الجمهوريّة الحق في حلّ مجلس نوّاب الشعب والدّعوة إلى انتخابات تشريعيّة جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما».

وقد طرح إشكال دستوري بمناسبة تشكيل أوّل حكومة في ظلّ الدستور الجديد حيث بادر الرئيس المؤقت محمد المنصف المرزوقي مباشرة بعد إعلان النتائج النهائيّة للانتخابات التشريعيّة من قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وليلة الصمت الانتخابي للدورة الأولى للانتخابات الرئاسيّة، بإرسال مكتوب إلى رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعيّة الباجي قائد السبسي، وهو منافس

له في الانتخابات الرئاسيّة، يدعوه فيها لتكليف الشخصيّة أو مرشح الحزب لتكوين الحكومة.

واستند في ذلك إلى أحكام الفصل 89 فقرة ثانية من الدستور وإلى الأحكام الانتقاليّة للدستور حيث جاء بالفصل 148-2 من الأحكام الانتقاليّة للدستور أنّه – تدخل أحكام الباب الثالث المتعلق بالسلطة التشريعيّة باستثناء الفصول 53 و54 و55 والقسم الثاني من الباب الرابع المتعلق بالحكومة حيّز النفاذ بداية من يوم الإعلان عن النتائج النهائيّة لأول انتخابات تشريعيّة. وبذلك فإنّ الرئيس المؤقت مارس صلاحيّته في دعوة رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعيّة لترشيح من يراه مناسبا لتكوين الحكومة.

غير أنّ رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعيّة رفض الاستجابة لمضمون المكتوب معتبرا أنّ الفصل 89 فقرة ثانية ينطبق على أوّل رئيس يتمّ انتخابه بناء على أحكام الدستور الجديد[1].

إنّ الأحكام الواردة بالفصل 89 الفقرة من 2 إلى 4 تثير العديد من الملاحظات وتطرح العديد من الإشكاليّات:

الملاحظة الأولى: هو أنّه بالعودة إلى النظام البرلماني طبقا للمنوال البريطاني، فإنّه يرأس الحكومة رئيس الوزراء الذي تعيّنه الملكة. وبناء على عرف مستقر منذ سنة 1923 يجب أن يكون رئيس الوزراء عضوا في مجلس العموم، كما ينبغي أن يكون رئيس حزب الأغلبيّة، أي الحزب الفائز في الانتخابات أو خلفه عند الاقتضاء بحيث لا يتمتّع الملك في تعيينه بهامش مناورة يسمح له بالاختيار حقّا.

أمّا بالنسبة للتجربة التونسيّة، فإنّنا نلاحظ أنّ الحزب أو الائتلاف الانتخابي الذي يتحصل على أكبر عدد من المقاعد صلب مجلس نوّاب الشعب يقترح مرشحا قد يكون رئيس الحزب الفائز أو أحد أعضائه أو حتّى شخصيّة من خارج الحزب أو الائتلاف الانتخابي الفائز بالانتخابات ليتمّ تكليفه من قبل رئيس الجمهوريّة بتكوين الحكومة.

(1) تمّ حسم هذا الخلاف القانوني – السياسي من خلال اللجوء إلى الحوار الوطني الذي سبق له أن أقرّ بصورة استباقيّة في جلسة 31 أكتوبر 2014 أن هذا الاختصاص يعود إلى الرئيس الذي سوف يقع انتخابه على أساس الدستور الجديد.

فهامش الحرية في تكليف المرشح المطالب بتكوين الحكومة لا يعود إلى رئيس الجمهوريّة في هذه الفرضيّة، وإنّما يعود إلى الحزب أو الائتلاف الانتخابي الذي تحصّل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نوّاب الشعب وهو أمر منطقي بالنظر إلى التوجهات البرلمانية للنظام السياسي التونسي[1].

وعند هذا الحدّ يمكن القول أنّ هنالك بعض الإشكاليّات التي يمكن أن تعترض مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي في تشكيل الحكومة :

الإشكال الأوّل يتعلق بضرورة التشاور مع رئيس الجمهوريّة بالنسبة لوزارتي الخارجيّة والدفاع. وبالعودة إلى الفصل 89 من الدستور في ترجمته الفرنسيّة نلاحظ أنّه استعمل مصطلح en concertation والذي قد يفيد التوافق وليس مجرد التشاور. وعلى كلّ حال فإنّ المقصود بمصطلح « التشاور» يبقى غامضا خاصّة وأنّ المصطلح السائد لدى رجال القانون العام خاصّة هو الاستشارة التي تنقسم بدورها إلى أنواع[2].

---

(1) عقب انتخابات 2014 لم يقم الحزب الفائز بتكليف رئيس الحزب أو أحد أعضائه كرئيس للحكومة وإنّما تمّ ترشيح شخصيّة « مستقلة» كما أنه إثر الانتخابات التشريعية لسنة 2019 التي تحصل فيها حزب حركة النهضة على أكثر عدد من المقاعد صلب مجلس نواب الشعب تولى رئيس الجمهورية تكليف السيد الحبيب الجملي بتكوين الحكومة وقد جاء في رسالة التكيف ما يلي « وبعد، عملا بأحكام الفصل التاسع والثمانين من دستور الجمهورية التونسية وبناء على ترشيحكم من الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد بمجلس نوب الشعب لتكوين الحكومة، أتشرف بدعوتكم لتكوينها ومدي بقائمة أعضائها المقترحين، على أن يتم التشاور بيننا بالنسبة إلى وزيري الخارجية والدفاع كما نص على ذلك الفصل التاسع والثمانين من الدستور في الفقرة الأولى.» وبعد أن طلب السيد الحبيب الجملي التمديد له بشهر لتكوين الحكومة راسل رئيس الجمهورية رئيس مجلس نواب الشعب ليمده بقائمة في أعضاء الحكومة المقترحين وذلك قصد عرضها على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب لنيل الثقة وقد جاء في مراسلة رئيس الجمهورية ما يلي « عملا بأحكام الفصل التاسع والثمانين من الدستور وبعد الاطلاع على رسالتكم المؤرخة في 15 نوفمبر من سنة 2019 المتعلقة بتكليف السيد الحبيب الجملي بتكوين حكومة، وعلى رسالة التكليف التي تم تسليمها إلى السيد الحبيب الجملي بنفس تاريخ رسالتكم، وعلى الرسالة التي وجهها السيد الحبيب الجملي بتاريخ 12 ديسمبر 2019 للتمديد له بشهر واحد لتكوين الحكومة كما يتيح له ذلك الفصل التاسع والثمانون من الدستور ، وبعد الاطلاع على قائمة أعضاء الحكومة الذين تم اقتراحهم، يشرفني أن أنهي اليكم قائمة أعضاء الحكومة المقترحين لعرضها على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب لنيل الثقة عملا بنفس القصل المذكور من الدستور.» .

(2) استشارة وجوبيّة أو اختياريّة.

ومبدئيّا فإنّ رئيس الحكومة هو من يختار كل أعضاء حكومته، وذلك بعد التشاور مع رئيس الجمهوريّة فيما يخص وزارتي الخارجية والدفاع، وهو ما قد يطرح إشكالا ثانيا.

الإشكال الثاني يتعلق بمدى التناغم بين أعضاء الحكومة المكلفين بهاتين الحقيبتين الوزاريّتين، أي الخارجية والدفاع، ورئيس الجمهوريّة الذي يتولّى حسب الدستور، ضبط السياسات العامّة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجيّة. وقد يتحوّل الأمر إلى نوع من الصّراع خاصّة إذا كان رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة لا ينتميان إلى نفس الحزب أو الائتلاف الانتخابي ممّا يطرح مسألة الانسجام داخل الحكومة وفي علاقتها برئيس الجمهوريّة.

إنّ تقنية التشاور قد تكون سببا من أسباب تعطيل تشكيل الحكومة، وقد يستعملها رئيس الجمهوريّة للمناورة حتّى يستبعد مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي الفائز ويعين الشخصيّة الأقدر لتشكيل الحكومة أو حتّى الوصول إلى حلّ مجلس نوّاب الشعب وإجراء انتخابات تشريعيّة جديدة.

وفي هذا الاتجاه اعتبر البعض أنّه... « خارج هذه الحالات قد يؤول عدم انتماء رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة المكلّف إلى نفس الحزب أو الائتلاف إلى تعطل أو أصلا إلى توقف مسار تشكيل الحكومة الذي يفترض توافقا وانسجاما بين رأسي السلطة التنفيذيّة. نعتقد أنّ توزيع اختصاص اختيار الوزراء بين رئيسي السلطة التنفيذيّة يحمل في طيّاته بوادر أزمات سياسيّة قد لا تحل على الصعيد القانوني بل إنّها تفترض حلولا سياسيّة وتنازلات مشتركة».

ويضيف الكاتب و«يتعارض هذا التوزيع الثنائي مع تحمّل الحكومة بكاملها للمسؤوليّة السياسيّة أمام المجلس النيابي بما في ذلك وزيري الدفاع والخارجيّة اللذين لا يخضعان لنظام مسؤوليّة مميّز بالنظر إلى اختلاف نظام اختيارهما. فما الجدوى من تخصيص أجل معين لاختيارهما والحال أنّه ليس له أي تداعيات قانونيّة على مستوى المسؤوليّة السياسيّة»[1].

ورغم أنّ هذه الفرضيّة لم تطرح بمناسبة أوّل انتخابات تشريعيّة ورئاسيّة في ظلّ الدستور الجديد، باعتبار صعود حزب واحد كفائز في الانتخابات التشريعيّة والرئاسيّة وذلك نظرا لفوز حزب نداء تونس بالأغلبيّة النسبيّة في الانتخابات

(1) بسّام الكرّاي، «الحكومة في الدستور الجديد»، مرجع سابق، ص. 213.

التشريعيّة وفوز رئيسه في الانتخابات الرئاسيّة، فإنّ خارج هذه الحالة، أي في صورة عدم انتماء رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة المكلف إلى نفس الحزب أو الائتلاف الانتخابي، فإن ذلك قد يؤدّي إلى تعطل تشكيل الحكومة ممّا يمثل خطرا على الاستقرار السياسي والمؤسساتي.

إنّ تقنية التشاور التي جاء بها الفصل 89 فيما يتعلّق باختيار الوزراء المختارين لتقلد منصب وزير الدفاع ووزير الشؤون الخارجيّة لا تسهّل إطلاقا عمليّة تشكيل الحكومة بل قد تعيقها خاصّة في حالة حصول صِدام بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة خلال مرحلة تشكيل الحكومة وبذلك يتحوّل رئيس الجمهوريّة من حكم بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة ومؤتمن على استمراريّة الدّولة وعلى احترام الدستور إضافة إلى الدور الذي يجب أن يلعبه لحل الأزمات بين الحكومة ومجلس نوّاب الشعب، إلى عنصر من عناصر تعطيل تشكيل الحكومة.

الملاحظة الثانية هو أنّ تشكيل الحكومة من قبل مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصّل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نوّاب الشعب يخضع إلى آجال مضبوطة. فعلى رئيس الجمهوريّة أن يقوم بتكليف المرشح الذي سوف يقوم بتشكيل الحكومة في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائيّة للانتخابات. ويعتبر عدم دعوة رئيس الجمهوريّة في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائيّة للانتخابات مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي لتشكيل حكومة إخلالا منه بواجب دستوري قد يكون سببا في مساءلته على معنى الفصل 88 من الدستور من أجل الخرق الجسيم للدستور.

ويمكن القول بأنّ دعوة رئيس الجمهوريّة إلى تشكيل الحكومة وتكليفه من هو مؤهّل دستوريّا لذلك يعتبر من قبيل الإجراءات الدستوريّة الجوهريّة التي تهمّ النظام العام الدستوري باعتبار أهميّتها وخطورتها على مسار تشكيل الحكومة خاصّة وعلى استمراريّة احترام قواعد الدستور عامّة[1] ، ولو أن مفهوم النظام العام الدستوري يبدو مفهوما غامضا وصعب التحديد.

---

(1) أنظر فيما يخص ربط الإجراءات الجوهريّة بفكرة النظام العام الدستوري قرار الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين عدد 2 2016 بتاريخ 24 ماي 2016 مع تعليق للأستاذة عفاف الهمّامي المراكشي، حوليّة فقه القضاء التونسي، عدد 3، 2015، ص. 9. وقد جاء في قرار الهيئة « وحيث أن إحالة المشروع على الجلسة العامّة في غضون الأجل المتعيّن احترامه والتقيد به هو إجراء جوهري له وثيق الارتباط بقواعد النظام العام الدستوري بحكم تعلّقه بتنظيم أسس قواعد العمل التشريعي».

وينجر عن عمليّة التكليف انطلاق احتساب أجل آخر وهو أجل تكوين الحكومة خلال شهر يجدّد مرّة واحدة. بمعنى أنّ المدّة القصوى بالنسبة لمرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي لتكوين الحكومة هو شهرين، غير أنّ المشرّع الدستوري لم يحدّد مدّة دنيا لذلك.

ويعتبر هذا الأجل مهمّا لأنّ عدم التقيّد به يترتّب عنه المرور مباشرة إلى إجراءات وطرق أخرى لتشكيل الحكومة تجعل من رئيس الجمهوريّة محور هذه العمليّة، وهو ما قد يطرح مسألة مدى تلاؤم ذلك مع دور رئيس الجمهوريّة في النظام البرلماني ومع تقنيات هذا النظام.

كما أنّه قد يشكل سببا لرئيس الجمهوريّة في تعطيل تشكيل الحكومة من قبل مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصّل على أكبر عدد من المقاعد في مجلس نوّاب الشعب خاصّة إذا كان رئيس الجمهوريّة لا ينتمي إلى نفس الحزب أو الائتلاف الانتخابي، وذلك حتّى يصبح له زمام المبادرة في تشكيل الحكومة ممّا يساعده لاحقا على توسيع صلاحيّاته أو على الأقل التأثير، ولو بصورة غير مباشرة، في عمل الحكومة وفي علاقتها بمجلس نوّاب الشعب.

إنّ جملة هذه الحلول لا تجعل من رئيس الجمهوريّة طرفا محايدا في عمليّة تشكيل الحكومة، بل هو طرف فاعل قد يساعد على تشكيلها وقد يعطل ذلك بحسب المعطيات والتوازنات السياسيّة ونتائج الانتخابات التشريعيّة خاصّة.

أمّا إذا تمّ تجاوز الأجل المحدّد بالفصل 89 دون تشكيل الحكومة أو عدم الحصول على ثقة مجلس نوّاب الشعب، فإنّ زمام المبادرة يصبح بيد رئيس الجمهوريّة فعليّا وليس شكليّا (مثل عمليّة التكليف الأولى) حيث يقوم رئيس الجمهوريّة في أجل 10 أيّام من انقضاء الأجل المحدد بالفصل 89 من الدستور بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابيّة قصد تعيين الشخصيّة الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر.

أي أنّ رئيس الجمهوريّة له أجل 10 أيّام لإجراء المشاورات لاختيار هذه الشخصيّة التي يمكن أن تكون من داخل الأحزاب والائتلافات أو من خارجها (شخصيّة مستقلة مثلا) ويكون للشخصيّة التي تمّ اختيارها أجل أقصاه شهر لتكوين الحكومة وهو ما قام به رئيس الجمهورية، قيس سعيد، يوم 20 جانفي 2020 حينما كلف السيد إلياس الفخفاخ بتشكيل الحكومة بعد أن عجز السيد

الحبيب الجمني عن الحصول على ثقة البرلمان لتمرير الحكومة التي قام بتشكيلها بناء على ترشيح من الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد في الانتخابات التشريعية لسنة 2019 .

ويعتبر اللجوء إلى تكليف الشخصيّة الأقدر لتشكيل الحكومة من بين خصوصيّات النظام السياسي التونسي. وهذه التقنية تمنح لرئيس الجمهوريّة مجالا للمناورة لاختيار شخصيّة قريبة من توجّهاته السياسيّة تكون لها حظوظ في الإحراز على ثقة البرلمان خاصّة إذا ما تمكّن من حشد الدعم لها صلب المجلس النيابي.

وقد اعتبر بعض السياسيين خاصة أن الحكومة التي تتولد عن إعمال الفصل 89 فقرة 3 من الدستور يمكن اعتبارها حكومة رئيس الجمهورية. غير أن هذا الوصف يبدو في غير محله باعتبار أن الحكومة مطالبة بالحصول على ثقة البرلمان لممارسة مهامها وأن دور رئيس الجمهورية، ولئن يبدو مهما في اختيار الشخصية الاقدر، إلا أن ذلك لا يعني سيطرته على مسار تشكيل الحكومة التي تبقى مطالبة بالإحراز على ثقة البرلمان لممارسة وظائفها.

إنّ اللجوء إلى تقنية اختيار « الشخصيّة الأقدر» قد يطرح تساؤلا حول معيار اختيار هذه الشخصيّة، فهل هو الولاء لرئيس الجمهوريّة أم الأخذ بعين الاعتبار نتائج « الانتخابات التشريعيّة»؟

إنّ اللجوء إلى تقنية الشخصيّة الأقدر، حتّى ولو كان ذلك بعد فشل التكليف الأوّل وإجراء مشاورات من قبل رئيس الجمهوريّة مع الأحزاب والائتلافات والكتل، يجعل من أحد مقوّمات النظام البرلماني، وهو أنّ الحكومة تنبع عضويا من البرلمان، وتتحمّل المسؤوليّة أمامه محل تساؤل وشك. كما أنّ هذا الاختيار قد يجعل رئيس الحكومة، ومن ورائه كامل الحكومة مشتتا بين تحمّل المسؤوليّة السياسيّة أمام البرلمان و«الولاء»، ولو جزئيّا، إلى السلطة التي رشحته ودعّمته لتولي هذا المنصب.

وعموما فإنّ الإجراءات تتواصل بعد هذا الإجراء.

فإذا مرّت أربعة أشهر على التكليف الأوّل (علما بأنّ هذه المدّة معقولة بالنظر إلى جملة الآجال الواردة بالفصل 89 من الدستور) ولم يمنح أعضاء المجلس

ثقتهم للحكومة لرئيس الجمهوريّة الحق في حلّ مجلس نوّاب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعيّة جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما. ويطرح ذلك جملة من الصعوبات :

الصعوبة الأولى: هو أنّ الفقرة 4 من الفصل 89 تتحدّث عن إمكانيّة متاحة لرئيس الجمهوريّة في حلّ مجلس نوّاب الشعب حيث جاء بالفصل 89 ما يلي « لرئيس الجمهوريّة الحق في حلّ مجلس نوّاب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعيّة جديدة...» وما دام الأمر يتعلق بإمكانيّة « لـــ» و « حق» فإنّه يمكن لرئيس الجمهوريّة طبعا أن لا يمارسه وهو ما يطرح التساؤل عن مآل مسار تشكيل الحكومة في هذه الفرضيّة وكيف يمكن للمجلس أن يتصّرف في هذه الحالة وهل يمكن لرئيس الجمهورية أن يواصل مساعيه لاختيار الشخصية الأقدر لتشكيل الحكومة أم أنه يكلف الحكومة القائمة بمواصلة تصريف شؤون الدولة؟

الصعوبة الثانية: أنّ المبادرة بممارسة حق الحل في هذه الفرضيّة خطيرة جدّا إذ أنّ رئيس الجمهوريّة يغامر بحل المجلس المنتخب بمجردّ العجز في الوصول إلى تشكيل حكومة خلال أربعة أشهر علما بأنّ الحزب أو الائتلاف الانتخابي الفائز بأغلبيّة المقاعد لم يتحصّل في نهاية المطاف إلاّ على فرصة واحدة « مباشرة» لتشكيل الحكومة.

ونعتقد أنّ هنالك تسرّع في اللجوء إلى تقنية الحل التي تعتبر تقنية خطيرة دستوريّا وسياسيّا ولا يقع اللجوء إليها إلاّ في الحالات القصوى وهو ما لا نعتقد أنّه يقوم في صورة الحال.

إنّ إجراء انتخابات تشريعيّة جديدة ليس بالأمر الهيّن ماديا وحتّى سياسيّا لأنّه سوف يعطل عمل مؤسسات الدولة لمدّة طويلة نسبيا أي من يوم التكليف الأول إلى يوم استنفاذ مسار تشكيل الحكومة إثر الانتخابات التشريعيّة الجديدة وهو أجل كبير قد يؤثر سلبا على استقرار الدولة وديمومتها.

هذا فضلا على أنّ الانتخابات الجديدة قد تفرز نفس الأغلبيّة البرلمانيّة وهو ما يعيدنا إلى نقطة الانطلاق باعتبار أنّ رئيس الجمهوريّة سوف يكون مطالبا بتكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي الفائز بأكبر عدد من المقاعد في الانتخابات لتشكيل الحكومة.

الصعوبة الثالثة هو أنّ إجراء انتخابات تشريعيّة جديدة في أجل أدناه 45 يوما وأقصاه 90 يوما قد لا يكون هيّنا بالنظر خاصّة إلى تعقد العمليّة الانتخابيّة وضرورة احترام الآجال المنصوص عليها بالقانون الانتخابي.

وإذا كان مسار تشكيل الحكومة في الحالة العادية يتميز بالتعقد وأحيانا الغرابة، فإن الأمور قد تزيد صعوبة وتعقدا إذا لم يقع التوصل إلى تشكيل الحكومة وفقا لأحكام الفصل 89 أو في جملة من الحالات الاستثنائية الأخرى.

ب ـ تشكيل الحكومة في الحالات الاستثنائيّة

إضافة إلى الحالة العاديّة المرجعية لتكوين الحكومة الواردة بالفصل 89 من الدستور، فإنّه توجد عديد الحالات الاستثنائيّة أو غير العادية أو التي ترتبط في غالب الأحيان بأزمات سياسيّة ممّا يجعل تشكيل الحكومة أكثر صعوبة واستشكالا.

ويمكن حوصلة هذه الحالات فيما يلي :

1- توجيه لائحة لوم وسحب الثقة من الحكومة (الفصل 97 من الدستور).

2- استقالة الحكومة (الفصل 98 فقرة 2).

3- عدم تجديد البرلمان ثقته في الحكومة بناء على طرح الثقة من قبل رئيس الحكومة في مواصلة الحكومة لنشاطها (الفصل 98 فقرة 2 من الدستور).

4- عدم تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلب من رئيس الجمهوريّة (الفصل 99 فقرة 1).

5- بحكم الشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة لأيّ سبب عدا حالتي الاستقالة وسحب الثقة (الفصل 100 فقرة 1).

إنّ ما يجلب الانتباه في كلّ هذه الحالات « الاستثنائيّة» لتشكيل الحكومة هو أنّ رئيس الجمهوريّة يلعب دورا مركزيّا وحاسما في هذه العمليّة، أي أن مركز الثقل الذي من المفترض أن يكون البرلمان، باعتبار أنّ الحكومة تنبع منه وتتحمّل المسؤوليّة السياسيّة أمامه، يتحول إلى رئيس الجمهوريّة، وهو ما يؤكد خصوصية موقع رئيس الجمهورية صلب النظام السياسي التونسي الحالي وصعوبة ربطه بالأطر التقليدية المتعارف عليها في الأنظمة السياسية التقليدية وخاصة النظام البرلماني.

فرئيس الجمهورية في تونس، ووفقا للدستور الحالي، لا يمكن اعتباره رئيسا شرفيا كما هو الحال في النظام البرلماني، ولا هو قطب الجهاز التنفيذي، كما هو الحال في النظام الرئاسي، بل إن مكانته هي بمثابة المنزلة بين المنزلتين. وفضلا عن ذلك فإن تلك المنزلة تختلف بحسب التوازنات السياسية وخاصة نتائج الانتخابات التشريعية.

ففي الحالة الأولى، أي طبقا للفصل 97 من الدستور وفي حالة مصادقة مجلس نوّاب الشعب على لائحة لوم ضدّ الحكومة وسحب الثقة منها، فإنّ ذلك يفترض تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس التصويت ويتمّ تكليفه من قبل رئيس الجمهوريّة بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل 89 من الدستور.

ومبدئيّا فإنّ المرشح البديل، الذي تتمّ المصادقة عليه في نفس التصويت، يمكن أن يكون منتميا إلى الحزب أو الائتلاف الانتخابي الذي له أكبر عدد من المقاعد صلب مجلس نوّاب الشعب أو من خارجه لأنّ الفصل 97 لم يشترط أن يكون من الأغلبيّة البرلمانيّة.

وإذا كان إسقاط الحكومة من قبل الحزب الفائز بالأغلبيّة في الانتخابات التشريعيّة صعبا (رغم أنّه وارد بالنظر خاصّة إلى الخارطة الحزبيّة في تونس إثر انتخابات 2014 وتفكك الحزب الفائز بالأغلبيّة)، فإنّ إسقاط الحكومة عندما تتشكل على أساس ائتلاف انتخابي يبدو أكثر سهولة خاصّة إذا كان هذا الائتلاف غير متماسك. وعموما فإنّ الإحالة إلى الفصل 89 من الدستور في هذه الفرضيّة لتشكيل الحكومة يثير نفس الملاحظات التي تمّت إثارتها سابقا بخصوص هذا الفصل.

أمّا في الحالة الثانية، والتي تتعلق باستقالة رئيس الحكومة المترتبة عنها استقالة الحكومة بكاملها، فإنّ تلك الاستقالة تقدم إلى رئيس الجمهوريّة الذي يعلم بها مجلس نوّاب الشعب ويكلف الشخصيّة الأقدر لتكوين حكومة طبق مقتضيات الفصل 89 من الدستور(1).

(1) انظر الأمر الرئاسي عدد 68 لسنة 2020 مؤرخ في 15 جويلية 2020 يتعلق بقبول استقالة رئيس الحكومة إلياس الفخفاخ. وقد طرحت الاستقالة إشكالا بخصوص التناسق بين أحكام الفصلين 98 و89 من الدستور خاصة وأن هذا الأخير ينصّ في فقرته الرابعة على أنّه «إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس

ونفس الحلّ تقريبا نجده بالنسبة لحالة طرح التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها من قبل رئيس الحكومة أمام البرلمان. **ففي هذه الحالة الثالثة،** وفي حالة التصويت على عدم منح الثقة، تعتبر الحكومة مستقيلة ويكلف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتشكيل الحكومة.

أمّا فيما يتعلّق **بالحالة الرابعة،** وهي التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها بطلب من رئيس الجمهوريّة، فإنّ عدم تجديد المجلس لثقته في الحكومة يؤدّي إلى اعتبارها مستقيلة وعندئذ يكلّف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتشكيل حكومة في أجل أقصاه 30 يوما طبقا للفقرات 1 و5 و6 من الفصل 89.

وأخيرا وفيما يتعلّق **بالحالة الخامسة،** وهي حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة لأيّ سبب عدا حالتي الاستقالة وسحب الثقة، فإنّ رئيس الجمهوريّة يكلّف مرشح الحزب أو الائتلاف الحاكم بتكوين حكومة خلال شهر. وعند تجاوز الأجل المذكور دون تكوين الحكومة أو في حالة عدم الحصول على الثقة، يكلّف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر ليتولّى تكوين حكومة.

إنّ مختلف هذه الفرضيّات تؤكّد على الدور المركزي لرئيس الجمهوريّة في مسار تشكيل الحكومة سواء خلال الفرضيّة العادية، أو في الحالات الاستثنائيّة. ويعتبر هذا الدور من الخصوصيات التي جاء بها دستور 27 جانفي 2014.

ومبدئيّا فإنّ هذا الاتّجاه لا يتلاءم مع مقوّمات النظام البرلماني حيث يكون دور رئيس الدولة شكليّا / شرفيّا ومقيّدا في توجيه عمليّة تشكيل الحكومة، وهو عكس ما نلاحظه صلب الدستور التونسي باعتبار أنّ آليّة « الشخصيّة الأقدر» التي يتمّ اللجوء إليها كلما وجدت صعوبات في تشكيل الحكومة تفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهوريّة للتأثير في مسارات تشكيل الحكومات، ويصبح المبدأ هو أنّ رئيس الجمهوريّة هو الذي يوجّه عمليّة التشكيل هذه في حين أنّ البرلمان، الذي من المفترض أن تنبع منه الحكومة وفقا لنتائج الانتخابات التشريعيّة واعتبارا لتحمّلها عبء المسؤوليّة السياسيّة أمامه، يفقد شيئا فشيئا تحكمه في مسار تشكيل الحكومة وهو ما يطرح التساؤل عن الدور والمكانة الفعليّة لرئيس الجمهوريّة صلب دستور 27 جانفي 2014.

الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة...»، وهو ما يثير التساؤل حول كيفية ملائمة هذه الأحكام مع حالة الاستقالة.

وقد اعتبر البعض أنّ... « السمة المميّزة لمسار تكوين الحكومة في عدم وضوح الحلول الدستوريّة واختلاف الأدوار بين السلط. ممّا يجعله مجالا خصبا لتنامي التماهي بين السلط في صورة فوز أو تحكم حزب أو ائتلاف انتخابي بالسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة. كما يعد أرضيّة ملائمة لنشأة التصدّعات كلّما افتقد التواصل السياسي بين السلط لأيّ سبب خاصّة وأنّ المحيط السياسي التونسي ما زال يتحسّس طريق التعايش السياسي التعددي»[1].

ونعتقد فعلا أن عملية تشكيل الحكومة في تونس، وهي عملية جوهرية، ليس فقط لأنها تمثل منطلقا لتقديم الحكومة برنامج عمل أي سياسة عامة سوف تتولى إتباعها، وإنما أيضا لأنها تمثل أساسا لانتصاب البرلمان كمراقب لها عن مدى الالتزام بذلك البرنامج والنجاح في تنفيذ السياسة المقترحة في إطار توازن معين بين السلط، هي عملية يشوبها الغموض وتغلب عليها الحسابات السياسية ويكون فيها دور رئيس الجمهورية فاعلا وأحيانا معطلا حسب نتائج الانتخابات وموازين القوى السياسية.

إن التعقيد في إجراءات تشكيل الحكومة، وطبيعة النظام الانتخابي وخاصة طريقة الاقتراع بالتمثيل النسبي مع أكبر البقايا، تجعلان من عملية تشكيل الحكومة في تونس عملية صعبة ومعقدة.

لذلك فإنه لابد من العودة إلى مقومات النظام البرلماني الأصلية فيما يتعلق بمسار تشكيل الحكومة حيث يقتصر دور رئيس الدولة على تعيين زعيم الحزب أو الائتلاف الحزبي أو الانتخابي الفائز كرئيس للحكومة مع التفكير في ترشيد طريقة الاقتراع وفقا للتمثيل النسبي لضمان حد أدنى من التجانس صلب المجلس النيابي.

ويعتبر هذا الحل أساسيا لضمان الاستقرار السياسي وتمكين البرلمان من ممارسة وظيفته الرقابية فعليا على الحكومة بمعزل عن تدخل رئيس الجمهورية، إذ لا يجب أن يغيب عن الأذهان أن النظام البرلماني يفترض تشكل الحكومة بناء على برنامج سياسي تحرز بموجبه على ثقة البرلمان وتلتزم بتطبيقه وتكون مسؤولة تبعا لذلك أمام هذا الأخير كلما حادت عن الخيارات والتوجهات التي أحرزت بموجبها على الثقة. إنّ هاجس الاستقرار السياسي يبدو معقولا خاصة عندما تترسخ التجربة الديمقراطية ويشتد عودها.

---

(1) بسّام الكرّاي، مرجع سابق، ص. 223.

صلاحيّات واسعة للحكومة	الفقرة الثانية

تتمتّع الحكومة، صلب النظام البرلماني، بصلاحيّات واسعة إذ تكاد تحتكر ممارسة الوظيفة التنفيذيّة. وبالعودة إلى التجربة البرلمانيّة في بريطانيا، وهي مهد النظام البرلماني، نلاحظ أنّ الحكومة تمارس جملة من الصلاحيّات أهمّها :

– تحديد الاتّجاهات الرئيسيّة للسياسة العامّة للدولة سواء تعلق الأمر بالسياسة الداخليّة أو الخارجيّة، وهو ما يندرج بصورة طبيعيّة ضمن الاختصاص التنفيذي.

– التمتّع بحق المبادرة في مجال التشريع المالي ويعتبر هذا الحق حيويّا إذ بدونه لا يمكن لها أن تجد الوسائل العمليّة لتنفيذ سياساتها القطاعيّة.

– تسيير الإدارة العموميّة.

– ممارسة السلطة الترتيبيّة بتفويض من البرلمان إلى جانب صلاحيّاتها في مواجهة الأزمات الطارئة.

أمّا في تونس، وفي ظلّ دستور 1 جوان 1959، ورغم أنّ الحكومة لم ترتق إلى مرتبة دستوريّة إلاّ سنة 1976 وظلّت محافظة على تبعيّتها المفرطة إزاء رئيس الجمهوريّة رغم تحمّلها عبء المسؤوليّة السياسيّة عن تنفيذ السياسة العامّة للدولة التي يضبطها رئيس الجمهوريّة، إلاّ أنّه يمكن القول بأنّ الحكومة لعبت دورا مهمّا في بعض الأحيان في ممارسة جزء من الوظيفة التنفيذيّة خاصة في الفترة الأخيرة لحكم الرئيس بورقيبة.

وقد اعتبر الأستاذ **ناجي البكوش**، في محاضراته المرقونة، وبعد التذكير بالمعطى المبدئي المكرّس دستوريّا وهو أنّ « الحكومة لا تقوم بضبط السياسة العامّة للدولة التي ينفرد رئيس الجمهوريّة بوضعها وعليه فإنّها تعتبر أداة تنفيذ تأتمر بإمرة رئيس الجمهوريّة». إلاّ أنّ التذكير بهذا المعطى الدستوري لم يمنعه من التساؤل: هل أنّ الحكومة هي فعلا مجرّد أداة تنفيذ لسياسة رئيس الدولة؟

وفي إجابته عن هذا التساؤل أكّد الأستاذ **ناجي البكوش** أنّه « يكون من الصعب تصوّر الحكومة في مجرّد دور تنفيذي وآلي إذ أنها مطالبة بأن تسهم في وضع السياسة العامّة للدولة وذلك من خلال التداول في مشاريع القوانين بمجلس الوزراء باعتبار أنّ الفصل 54 من الدستور السابق كان ينصّ على أنّ «

مشاريع القوانين تقع مداولتها في مجلس الوزراء والأوامر ذات الصبغة الترتيبيّة يقع تأشيرها من طرف الوزير الأوّل وعضو الحكومة المعني بالأمر»[1].

وبما أنّ السياسة العامّة والخيارات الأساسيّة تتجسّم في القوانين نقدّر أن للحكومة دورا لا بدّ أن تلعبه وتشترك بالتالي مع رئيس الجمهوريّة في ضبط السياسة العامّة للدولة. هذا فضلا عن أنّ مختلف مشاريع النصوص التشريعيّة والترتيبيّة يقع إعدادها صلب الوزارات، ممّا يمكن أعضاء الحكومة كل في قطاعه من طبع سياسة الدولة ببصماته.

غير أنّ هذه المعطيات لن تمنعنا من التأكيد على أنّ الحكومة في تونس، في ظل الدستور السابق، لم ترتق إلى الدور الذي تلعبه الحكومة في النظام البرلماني حيث حرصت السلطة التأسيسية الفرعية، سواء عند إدراج الحكومة صلب الدستور سنة 1976 أو من خلال التعديلات الدستوريّة التي شملتها خلال تعديلي 1988 و2002، إلى التوفيق بين غايتين قد تبدوان متناقضتين لأوّل وهلة:

الغاية الأولى هي تمكين رئيس الجمهوريّة من صلاحيّات هامّة، ليس فقط باعتبار تمتّعه بمشروعيّة انتخابية مباشرة، وإنّما كذلك باعتباره عنصر توازن صلب نظام سياسي له طبيعة رئاسيّة واضحة.

الغاية الثانية هي تمكين الوزير الأوّل وأعضاء الحكومة من المشاركة في الوظيفة التنفيذيّة وممارسة صلاحيّات تبدو هامّة خاصّة قبل تعديل الدستور في 1988.

غير أنّ الممارسة العمليّة، وخاصّة بعد تعديل الدستور في 1988 و2002 من أجل ردّ الاعتبار للطبيعة الرئاسيّة الأصليّة للنظام السياسي التونسي، أكّدت أنّ الوزير الأوّل ليس إلاّ « مساعدا» لرئيس الجمهوريّة في أداء وظائفه التنفيذيّة وأن الحكومة هي « درع» يحمي رئيس الجمهوريّة من تحمّل تبعات المسؤوليّة السياسيّة.

وقد تدعم هذا الانطباع خصوصا إثر تعديل 1988 والممارسات التي لحقته حيث تحوّل النظام الرئاسي إلى نظام رئاسوي احتكر فيه رئيس الجمهوريّة السلطة التنفيذيّة، بل أنّه أصبح يمثل قطب النظام السياسي ككل وليس قطب

---

(1) ناجي البكوش، المحاضرات، ص. 278.

الجهاز التنفيذي ممّا سهّل الانتقال التدريجي نحو نظام دكتاتوري تنسب فيه كل الإنجازات إلى شخص واحد وهو رئيس الجمهوريّة.

ويمكن حوصلة صلاحيّات الحكومة في ظلّ الدستور السابق من خلال التمييز بين صلاحيّات الوزير الأوّل وصلاحيّات الحكومة كهيئة جماعيّة.

ففيما يتعلّق بصلاحيّات الوزير الأوّل، نلاحظ أنّها تطوّرت في اتّجاهات متعدّدة بحسب تغير المعطى السياسي. فأحيانا تتوسّع تلك الصلاحيّات وأحيانا تضيق، غير أن الاتجاه الغالب هو الحد من تلك الصلاحيّات مقارنة بما كان منصوصا عليه صلب أمر 1969 وتعديل الدستور في 1976 .

ففي تعديل 1976، كان الوزير الأوّل « يسيّر الحكومة وينسق أعمالها ويتصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة»[1]. غير أنّ تعديل الدستور في 1988 جاء للحدّ من هذه الصلاحيّات الواسعة و«الخطيرة» للوزير الأوّل حيث اكتفى الفصل 60 إثر تعديل 1988 بالتنصيص على أنّه «يسير الوزير الأوّل وينسق أعمال الحكومة وينوب عند الاقتضاء رئيس الجمهوريّة في رئاسة مجلس الوزراء أو أي مجلس آخر».

أي أنّ الوزير الأوّل لم يعد يتصرّف في دواليب الإدارة وفي القوّة العامّة، وهو أمر منطقي إثر تعديل 1988 باعتبار أنّ الصلاحيّات الواسعة التي كانت ممنوحة للوزير الأوّل قبل 1988، خاصّة في المجال الأمني، هي التي ساعدت على إزاحة الرئيس بورقيبة من الحكم سنة 1987 .

أمّا في مجال ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة، فإنّ الدستور السابق قبل تعديل 2002 كان يمكن رئيس الجمهوريّة من تفويض كامل سلطته الترتيبيّة إلى الوزير الأوّل، وهو ما يتعارض مبدئيّا مع مقوّمات نظريّة التفويض في القانون العام الذي لا يمكن أن يكون كليا وإلا أصبح تحويلا للاختصاص. وقد جاء تعديل 2002 للحدّ من صلاحيّات الوزير الأوّل في هذا المجال حيث أصبح يتمتّع بتفويض جزئي في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة[2].

---

(1) الفصل 60 من الدستور في صيغة 1976.
(2) الفصل 53 من الدستور السابق إثر تعديل 2002.

كما أنّ تمكين رئيس مجلس النوّاب من تولّي منصب رئيس الجمهوريّة في حالة الشغور بالوفاة أو الاستقالة أو العجز التام عوضا عن الوزير الأوّل، وذلك لتجنّب الصّراع الذي حصل في آخر سنوات حكم الرئيس بورقيبة على منصب الوزير الأوّل باعتباره يضمن الخلافة الآليّة، يعتبر مظهرا آخر من مظاهر الحدّ من صلاحيّات الوزير الأوّل التي شهدت تراجعا ملحوظا وانحصرت أساسا في المجالات التقنية.

أمّا فيما يتعلّق بصلاحيّات الحكومة كهيئة جماعيّة فإنّ الفصل 58 من الدستور 1 جوان 1959 أسند للحكومة مهمّة السهر على تنفيذ السياسة العامّة للدولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهوريّة. أي أنّ تحديد التوجيهات والاختيارات للسياسة العامّة للدولة يقع ضبطها من قبل رئيس الجمهوريّة، أمّا الحكومة فإنّها تسهر على عملية تنفيذ تلك التوجيهات والاختيارات.

وبالعودة إلى الصيغة الفرنسيّة، نلاحظ أنّ الفصل 58 من دستور 1959 كان ينصّ على ما يلي:

« *Le gouvernement veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat, conformément aux orientations et aux options définies par le Président de la République* ».

ونعتقد أنّ ترجمة « orientations » بالتوجيهات لم تكن صائبة باعتبار أنّه كان من الأجدر الحديث عن توجّهات. وعموما فإنّه يصعب الفصل بصورة دقيقة وواضحة بين دور رئيس الجمهوريّة ودور الحكومة في ظل الدستور السابق.[1] إلا أنّ الواقع العملي أكّد أن دور الحكومة يكاد يكون ثانويا في مجال السياسة العامّة للدولة مقارنة بدور رئيس الجمهوريّة.

ورغم أنّ الأستاذ **الأزهر بوعوني** أكّد أنّ « التنفيذ... ليس مجرّد تطبيق ضيّق لتوجّهات قائمة. فالواقع أبعد ما يكون عن وضع يمكن الفصل فيه بشكل اعتباطي وحاسم بين مستوى تحديد التوجهات العامّة ومستوى التنفيذ...» بحيث أنّ

(1) حسب الأستاذ الأزهر بوعوني، لا بدّ من « التمييز بين ما يندرج ضمن تحديد الأسس التي تقوم عليها السياسة العامّة للدولة التي أوكلها المشرّع الدستوري لرئيس الجمهوريّة وكذلك في تحديد الخيارات الأساسيّة لهذه السياسة المعهود بها إليه وما يتنزّل دون ذلك ويندرج ضمن تجسيم الخيارات الأساسيّة وإعطاء هامش ضروري من الحرية للحكومة في هذا الصدد».. الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 353، عدد 699.

التطبيق العملي قد يتعدّى مجرّد الاقتصار على التنفيذ البسيط. والتنفيذ لا يقتصر على التطبيق الآلي بل يمكن أن يقود إلى إثراء التوجّهات العامّة.[1]

إلاّ أنّ ما يمكن التأكيد عليه هو أنّه بفعل المنحى الدكتاتوري للنظام السابق وطبيعة المنظومة الحزبيّة فإنّ الحكومة لم يكن لها هامش كبير من حرية الاجتهاد وأنّ رئيس الجمهوريّة كان يهيمن، ليس فقط على التوجهات العامّة، بل كذلك على الأمور التفصيليّة والدقيقة.

وبذلك يمكن القول بأن الوزراء تحولوا إلى ما يشبه الموظفين الملحقين برئاسة الجمهوريّة. هذا فضلا عن وجود حكومة موازية أو حكومة ظل تتكوّن من مجموعة من المستشارين لدى رئيس الجمهوريّة في المجالات الحسّاسة مثل المستشار السياسي والاقتصادي والأمني...

لم يتعامل واضعو دستور 27 جانفي 2014 مع الحكومة تعاملا تقليديّا في مستوى الصلاحيّات المسندة للحكومة كهيئة جماعيّة وللوزراء بصفتهم الفرديّة ولرئيس الحكومة.

والحقيقة أنّه لا يمكن التعرّض إلى هذه الصلاحيّات بمعزل عن علاقة الحكومة برئيس الجمهوريّة في إطار توازن واقتسام محدّد للصلاحيّات بين رأسي الجهاز التنفيذي إن صحّ هذا التعبير، وهو تقاسم يميزه الغموض وعدم التوازن والحال أن الدستور أكد، منذ التوطئة التي تعتبر جزء لا يتجزأ من الدستور، أن إرادة واضعي الدستور اتجهت نحو التأسيس لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي في إطار دولة مدنية وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها.

وسوف نتعرّض تباعا إلى صلاحيّات رئيس الحكومة باعتباره رئيسا للحكومة طبقا لما نص عليه الفصل 71 من الدستور(1)، ثمّ إلى صلاحيّات الحكومة كهيئة جماعيّة (2) وأخيرا إلى صلاحيّات كلّ عضو من أعضاء الحكومة (3).

1ـ صلاحيات واسعة لرئيس الحكومة

يرأس رئيس الحكومة مجلس الوزراء وهو عضو من أعضاء الحكومة الذين يمنع عليهم الفصل 90 من الدستور الجمع بين عضويّة الحكومة وعضويّة مجلس نوّاب الشعب.

---

(1) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 354، عدد 699.

وقد سبق لأعضاء بمجلس نوّاب الشعب تمّ اختيارهم ليكونوا ضمن التركيبة الحكوميّة من قبل رئيس الحكومة يوسف الشاهد أن صوّتوا، بصفتهم أعضاء بمجلس نوّاب الشعب، على منح الثقة للحكومة التي ينتمون إلى تركيبتها بصفتهم أعضاء وهو أمر يبدو متعارضا مع فكرة تحمّل المسؤوليّة السياسيّة أمام البرلمان ومع المنطق القانوني والسياسي.

وبقطع النظر عن الممارسة السياسيّة، فإنّ دستور 27 جانفي 2014 أسند لرئيس الحكومة العديد من الصلاحيّات الهامّة رغم أنّ تعقّد العلاقة بين رئيس الحكومة والبرلمان من جهة، وبين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة من ناحية أخرى، وخصوصيّات المناخ السياسي والحزبي والانتخابي ونتائج صناديق الاقتراع قد يكون لها انعكاسات مباشرة على امتداد هذه الصلاحيّات ونجاعتها، ولكن أيضا على الفصل بين السلط والتوازن بينها صلب الدستور.

ويمكن حوصلة صلاحيّات رئيس الحكومة في **صلاحيّات مقتسمة وصلاحيّات مشتركة** و**صلاحيّات ذاتيّة** وهو ما يؤكد أهمية وامتداد الصلاحيات الراجعة لرئيس الحكومة على الأقل انطلاقا من النص الدستوري.

أ ـ صلاحيّات مقتسمة لرئيس الحكومة مع جهات أخرى :

يقتسم رئيس الحكومة العديد من الصلاحيات مع جهات سياسية أخرى وتحديدا رئيس الجمهورية ومجلس نواب الشعب. وتتمثل أهم هذه الاختصاصات فيما يلي :

الاختصاص الأوّل لرئيس الحكومة هو رئاسة مجلس الوزراء بموجب الفصل 93 من دستور 2014 الذي ينصّ على أنّ « رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء» وذلك خلافا لدستور 1959 الذي كان يكرّس في فصله 50 فقرة ثانية رئاسة رئيس الجمهوريّة لمجلس الوزراء.

ويبدو أنّ هذا التحوّل في رئاسة مجلس الوزراء يبدو منطقيّا ليس فقط بالنظر إلى خصوصيّات النظام السياسي التونسي ذو التوجّهات البرلمانيّة الأكيدة، ولكن أيضا بالنظر إلى امتداد صلاحيّات رئيس الحكومة الذي أصبح يعتبر، بموجب دستور 2014، محور الجهاز التنفيذي خاصّة وأنّه هو الذي يضبط السياسة العامّة للدّولة ويسهر على تنفيذها.

واعتبارا لكون رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء، فإنّ الفصل 93 فقرة ثانية من الدستور اعتبر بصورة منطقيّة بأنّه « ينعقد مجلس الوزراء بدعوة من رئيس الحكومة الذي يضبط جدول أعماله».

إلى هذا الحدّ تبدو الأمور منطقيّة ومتماشية مع مقوّمات النظام البرلماني التقليدي. غير أنّ الأمور تختلف فيما يخصّ الفقرة الثالثة من الفصل 93 من الدستور التي جاء فيها « يرأس رئيس الجمهوريّة مجلس الوزراء وجوبا في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخليّة والخارجيّة. وله أن يحضر ما عداها من مجالس وزراء وعند حضوره يرأس المجلس». ويمكن القول أنّ هذه الحلول الواردة بالفقرة الثالثة من الفصل 93 من الدستور ترتبط بالأسباب التالية :

1- فيما يتعلّق برئاسة رئيس الجمهوريّة للمجالس الوزاريّة المتعلقة بالدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي فإن ذلك مرتبط بأنّ رئيس الجمهوريّة هو الذي يختصّ بضبط السياسات العامّة في هذه المجالات طبقا للفصل 77 فقرة أولى من الدستور.

2- فيما يتعلّق بحضور رئيس الجمهوريّة ما عدا ذلك من مجالس وزراء، ورغم أنّ حضوره يبقى محلّ تساؤل باعتبار أنّ المجلس يتداول خلالها في مشاريع القوانين التي تمثل الآليّة المثلى والأساسيّة لوضع السياسة العامّة التي تحدّدها رئيس الحكومة حيّز التطبيق، فإنّ رئاسته لها تبدو متشكلة ويمكن ربطها بالفصل 72 من الدستور الذي يؤكّد أنّ رئيس الجمهوريّة هو رئيس الدولة أي أنّه يرأس كل أجهزة الدّولة. غير أنّ هذه الرئاسة تبقى « شرفيّة» باعتبار أنّ النص الدستوري يؤكّد مثلا، بلا لبس، بأنّ الحكومة يرأسها رئيس الحكومة.

وعموما فإنّ رئاسة رئيس الجمهوريّة لبعض المجالس الوزاريّة قد لا يطرح إشكالا عندما يكون من نفس الأغلبيّة التي تتشكل منها الحكومة. غير أنّ ذلك قد يطرح بعض الإشكالات والتوترات إذا كان رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة لا ينتميان إلى نفس الأغلبيّة البرلمانيّة. فممارسة صلاحيّات كلّ من رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة تتأثر بصورة أكيدة ومباشرة بنتائج الانتخابات التشريعيّة والرئاسيّة وبالأغلبية الماسكة بزمام السلطة التشريعيّة والسلطة التنفيذيّة.

إنّ العلاقة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة قد تكون مستقرّة وهادئة إذا كانا ينتميان إلى نفس الأغلبيّة الحزبيّة، غير أن انتماءهما إلى أغلبيّة متنافسة قد يكون له تأثير سلبي على علاقتهما وقد تتولّد عنه توتّرات وصراعات.

غير أنّ موقع رئيس الجمهوريّة صلب النظام السياسي التونسي يجعله هو محرار هذه العلاقة وموجّهها إذ يمكن له أن يساهم في تأمين علاقة سلسة وحكم معتدل، كما يمكن له كذلك أن يكون سببا في تعطيل مؤسسات الدولة والانتصاب كعنصر يكرّس عدم التوازن والصراع المتبادل بين السلط.

ويمكن القول أنّ الاختلاف في الانتماءات الحزبية والسياسية، بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة، قد يؤول إمّا إلى انحسار دور رئيس الجمهوريّة واكتفائه بالصلاحيّات الدستوريّة التي يقرّها له الدستور بموجب الفصل 77. وفي المقابل فإنّ رئيس الجمهوريّة يمكن أن يتحول إلى مصدر لتوتّر العلاقة داخل السلطة التنفيذيّة بينه وبين رئيس الحكومة.

ومن ذلك مثلا ما تمّ تكريسه صلب الفصل المتعلّق برئاسة مجلس الوزراء، إذ يمكن أن يتعسف رئيس الجمهوريّة في ممارسة الإمكانيّة المتاحة له في حضور مجلس الوزراء ورئاسته متى أراد ذلك قصد تقزيم رئيس الحكومة وحرمانه من توجيه فريقه الحكومي وتنفيذ السياسة العامّة التي قام بضبطها خاصّة وأنّ المجلس يتداول في كلّ مشاريع القوانين ممّا يهدّد توازن السلط واستقرار النظام السياسي الذي يبقى رهين المعطيات الحزبيّة.

الصلاحيّة الثانية المتقاسمة بين رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة وكذلك ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب تتمثل في دعوة مجلس نوّاب الشعب للانعقاد أثناء عطلته البرلمانيّة وذلك بموجب الفصل 57 فقرة أخيرة من الدستور والتي جاء فيها أنه « **ويجتمع مجلس نواب الشعب أثناء عطلته في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس الحكومة أو من ثلث أعضائه للنظر في جدول أعمال محدد**».

الصلاحيّة الثالثة تتمثل في ممارسة المبادرة التشريعيّة طبقا للفصل 62 فقرة أولى من دستور27 جانفي 2014 الذي جاء فيه أنّه « تمارس المبادرة التشريعيّة بمقترحات قوانين من عشرة نوّاب على الأقل أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهوريّة أو رئيس الحكومة».

أمّا الفقرتان 3 و4 من نفس الفصل 62 فإنّها تنصان على أنّه « ويختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين الماليّة.

ولمشاريع القوانين أولويّة النظر».

وتثير هذه الأحكام الدستوريّة جملة من الملاحظات:

الملاحظة الأولى تتمثل في تمتّع كلّ من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة بحق المبادرة التشريعيّة في شكل مشاريع قوانين. ولئن كان من المنطقي إسناد هذه الوظيفة لرئيس الحكومة، باعتباره المكلّف بوضع السياسة العامّة للدولة وتنفيذها ولا يكون ذلك مبدئيًا وأساسيًا ممكنا إلاّ من خلال تقديم مشاريع القوانين، إلاّ أنّ إسناد هذا الحق لرئيس الجمهوريّة يبدو محل تساؤل خاصّة وأن رئيس الدولة لا يتمتّع بهذا الاختصاص في النظام البرلماني التقليدي، هذا فضلا على أنّ الفصل 62 أسند لرئيس الجمهوريّة حق المبادرة التشريعيّة بصورة مطلقة وعامّة، أي أنّه لا يقتصر على تقديم مشاريع قوانين في مجالات تدخله، بل في كلّ المجالات بدون استثناء.

ولعل تمتع رئيس الجمهورية بمشروعية انتخابية مباشرة هو الذي ساعد وبرر تمكينه من حق المبادرة التشريعية على قدم المساواة مع رئيس الحكومة. على أن ذلك قد يطرح بعض الإشكالات على المستوى العملي خاصة في صورة عدم التناسق بين السياسة العامة لرئيس الحكومة ومشاريع القوانين الذي يقدمها رئيس الجمهورية من ذلك مثلا أن رئيس الحكومة يوسف الشاهد اعتبر، عند تقديمه لبرنامج حكومته أمام مجلس نواب الشعب، أن من أولويات حكومته محاربة الفساد في حين أن رئيس الجمهورية كان يدافع في نفس الفترة على قانون المصالحة الإدارية، الذي اعتبره البعض قانونا مشجعا على الإفلات من المحاسبة.

الملاحظة الثانية هو أن الفصل 62 من الدستور في فقرته الأولى ميّز بين مقترحات القوانين التي يكون مصدرها النواب ومشاريع القوانين التي يكون مصدرها إمّا رئيس الحكومة أو رئيس الجمهوريّة. هذا التمييز له بعض الآثار قانونيّة من ذلك أنّ مشاريع القوانين يتم التداول بشأنها وجوبا في مجلس الوزراء.

ومن جهة أخرى فقد أكّد الفصل 62 فقرة أخيرة من الدستور أنّه لمشاريع القوانين أولويّة النظر. وإذا كان هذا الحل واضحا بخصوص العلاقة بين مشاريع القوانين ومقترحات القوانين فإنّ الأمر يبدو على خلاف ذلك عندما يتعلّق الأمر بمشروعي قانون أحدهما صادر عن رئيس الجمهوريّة والآخر صادر عن رئيس الحكومة فما هو المشروع الذي تكون له أولويّة النظر؟

الملاحظة الثالثة تتعلق باحتكار رئيس الحكومة صلاحيّة تقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع القوانين الماليّة وهذه الأحكام تثير بعض الإشكاليّات، فإضافة إلى تعقد النظام الدستوري للمعاهدات وتقاسم الأدوار بين رئيس الجمهوريّة ومجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة، فإنّ احتكار رئيس الحكومة لصلاحيّة تقديم مشاريع قوانين الماليّة يبدو منطقيّا باعتبار أنّ الحكومة هي المؤهلة لمعرفة التوازنات الماليّة للدولة صرفا ودخلا إضافة إلى تعقد عملية إعداد قوانين الماليّة.

بل أكثر من ذلك فإن « مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدّمة من قبل النواب لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات الماليّة للدولة التي تمّ ضبطها في قوانين الماليّة» وهو ما يمثل حدّا قد يكون « خطيرا» على حق النواب في اقتراح قوانين أو في إجراء تعديلات على مشاريع القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذيّة لذلك، وفي ظلّ وجود أحكام مماثلة صلب الدستور الفرنسي، تعامل المجلس الدستوري الفرنسي بمرونة مع هذه التضييقات الواردة على عمل النوّاب.

وفيما يخص احتكار رئيس الحكومة لتقديم مشاريع قوانين الماليّة، فإنّ ذلك لا يمثل خصوصيّة تونسيّة، فحتّى صلب النظام البرلماني الانكليزي يعتبر هذا الحق حيويا بالنسبة للحكومة إذ بدونه لا يمكن لها أن تجد الوسائل العمليّة لتنفيذ سياستها القطاعيّة.

وقد أكّد الأستاذ **الأزهر بوعوني** أنّه... « وإذا كان البرلمان الانكليزي قد افتكّ سلطته السياسيّة تاريخيّا عن طريق انتزاع صلاحيّات ماليّة بالأساس من المؤسسة الملكيّة ممّا مكّنه من التحكم في الجباية فإنّه انتقل تدريجيّا في عصرنا هذا إلى وضعيّة مغايرة تحت تأثير عدّة عوامل تنازل بمقتضاها عن المبادرة في هذا

المجال لفائدة الحكومة»[1]. ونفس التوجّه نجده كذلك في فرنسا بموجب قانون أوت 2001 المتعلق بقوانين الماليّة.

الصلاحية الرابعة والأخيرة التي يتقاسمها رئيس الحكومة مع رئيس الجمهوريّة تتمثل في الطعن في عدم دستوريّة مشاريع القوانين إعمالا للفصل 120 من الدستور. ويعتبر فتح المجال أمام رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة والنواب للطعن في دستوريّة مشاريع القوانين مهمّا، ذلك أنّ فتح باب الطعون يعتبر من المعايير المهمّة للحكم على مدى نجاعة الرقابة فكلّما كانت الجهات المكلفة بالطعن متنوّعة وكلّما كان الطعن مفتوحا إلاّ وكانت نجاعة الرقابة أكثر.

ومبدئيّا فإنّه يمكن لرئيس الحكومة أن يطعن في كلّ مشاريع القوانين إذا رأى ضرورة لذلك حتّى تلك التي تكون بمبادرة منه لأن مسار المصادقة على القانون قد يقترن بجملة من الإضافات والتعديلات سواء على مستوى اللجان البرلمانيّة أو على مستوى الجلسة العامّة للمجلس ممّا قد يمسّ بمحتوى المشروع الذي تقدّم به رئيس الحكومة.

ب- الصلاحيّات المشتركة مع رئيس الجمهوريّة:

تعتبر الصلاحيّات التي تقوم على الاشتراك بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة من أكثر الصلاحيّات إثارة للجدل والصّعوبات، ليس فقط بالنظر إلى تأثيرها على التوازن في الصلاحيّات داخل الجهاز التنفيذي وعلى طبيعة النظام السياسي التونسي، ولكن كذلك باعتبار إمكانيّات تنازع الاختصاص بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة والتي تكون واردة في مجال الاختصاصات المشتركة وكذلك في باقي مجالات اختصاص رأسي الجهاز التنفيذي حتّى أنّ الدستور كرّس فصلا كاملا لهذه المسألة وهو الفصل 101 الذي يقتضي أنّه «ترفع النزاعات المتعلّقة باختصاص كلّ من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة إلى المحكمة الدستوريّة التي تبتّ في النزاع في أجل أسبوع بناء على طلب يرفع إليها من أحرص الطرفين».

وتفترض الصلاحيّات المشتركة تنسيقا بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة لممارستها، قد لا يكون دائما متاحا، وهي تتمثل في :

---

(1) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 67، عدد 101.

أوّلا: إصدار المراسيم في صورة حلّ مجلس نوّاب الشعب حيث يمارس رئيس الجمهوريّة هذا الاختصاص بالتوافق مع رئيس الحكومة، علما بأنّ مصطلح أو مفهوم التوافق وقع العمل به في تونس منذ إنشاء الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي[1] ورافق أغلب مراحل الانتقال الديمقراطي رغم المؤاخذات التي يمكن توجيهها لهذه التقنية، خاصّة إذا لم يكن التوافق مبنيّا على قناعات وإنّما على حسابات حزبيّة وتنازلات سياسيّة غير شفّافة وغير مبنية على قناعات مبدئية.

ثانيا: التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكريّة والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة. ومبدئيّا وباعتبار أنّ الأمر يتعلق بالاستشارة فإنّ رأي رئيس الحكومة هو واجب الطلب ولكنّه غير واجب الإتباع باعتبار أنّ الفصل 78 لم يكرّس صراحة إلزاميّة رأي رئيس الحكومة.

وقد عدد الفصلان 3 و 4 من القانون عدد 32 لسنة 2015 المؤرخ في 17 أوت 2015 يتعلق بضبط الوظائف العليا طبقا لأحكام الفصل 78 من الدستور الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي والتي تقع التسمية فيها من قبل رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الحكومة.

ثالثا: تعيين محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة. وعلى خلاف تقنيتي التوافق والاستشارة، فإن الأمور تبدو مختلفة فيما يتعلّق بتقنية الاقتراح باعتبار أنّ رئيس الحكومة يقترح على رئيس الجمهوريّة الذي يكون اختصاصه مقيّدا ولا يمكن له تعيين شخصيّة لم يقع اقتراحها من قبل رئيس الحكومة على رأس البنك المركزي.

ورغم أنّه كان من المستحسن أن لا يقع « تسييس» رئاسة البنك المركزي حتّى لا تكون السياسة الماليّة والنقديّة للدّولة تحت « سلطة» السياسيين والحكومات المتعاقبة التي قد تتبنّى سياسات نقديّة ظرفيّة لا علاقة لها بالمعايير الموضوعيّة، فإنّ المجلس الوطني التأسيسي اختار عكس ذلك ربّما لأنّ السياسة الماليّة هي

---

(1) Voir Yadh Ben Achour, « La révolution tunisienne dans ses manifestations constitutionnelles : La première phase de transition (14 janvier 2011-16 décembre 2016) », ouvrage collectif, PNUD.

عياض بن عاشور، التوافق أو كيف تعالج أخطار التصويت بالأكثرية أو حكومة الأقليّة؟
Le blog de Yadh Ben Achour, jeudi 27 décembre 2012.

جزء من السياسة العامّة للدولة التي يضبطها رئيس الحكومة وتتحمّل الحكومة تبعاتها أمام مجلس نوّاب الشعب.

رابعا: الحالة الاستثنائيّة المنصوص عليها بالفصل 80 من الدستور حيث يمارس رئيس الجمهوريّة هذا الاختصاص بعد استشارة رئيس الحكومة. ومبدئيّا فإنّ الاستشارة وجوبيّة لكنها لا تلزم رئيس الجمهوريّة فيما يتعلّق بمضمونها إذ أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى الحالة الاستثنائية.

خامسا: إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البتّ في استقالته وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهوريّة إذا تعلّق الأمر بوزير الخارجيّة أو وزير الدفاع. ويبدو هذا الحل محترما لمبدأ توازي الصيغ والشكليّات Le parallélisme des formes et des procédures باعتبار أنّ اختيار وزيري الدفاع والخارجيّة يتمّ من قبل رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهوريّة طبقا للفصل 89 فقرة أولى من الدستور.

سادسا: إحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت العموميّة وضبط اختصاصاتها وصلاحيّاتها... باستثناء تلك الرّاجعة إلى رئاسة الجمهوريّة التي يكون إحداثها أو تعديلها أو حذفها باقتراح من رئيس الجمهوريّة. وفي هذه الحالة فإنّ اختصاص رئيس الحكومة هو الذي يكون مقيّدا بما يتمّ اقتراحه من قبل رئيس الجمهوريّة، وهو أمر يبدو منطقيّا باعتبار أنّ هذه الهياكل تابعة لرئاسة الجمهوريّة.

وقد اعتبر البعض بأنّ « لهذا التوزيع (الوارد بالمطة الثالثة من الفصل 92 من الدستور) تداعيات على ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة التي أسندها الدستور بصفة صريحة لرئيس الحكومة. وبالعودة إلى أحكام الفصل 65 نلاحظ أنّ مجال القانون يرتبط بتحديد أصناف المؤسسات والمنشآت العموميّة والإجراءات المنظمة للتفويت فيها. وما يخرج عن هذا المجال يعود بالنظر إلى السلطة الترتيبيّة العامّة.

وتطبيقا لهذه الأحكام فإنّ اختصاص إحداث المؤسسات والمنشآت يعود إلى السلطة الترتيبيّة العامّة التي يمارسها مبدئيّا رئيس الحكومة بصفة منفردة وغير تنافسيّة. إلاّ أنّ هذا الاستنتاج يتعارض مع أحكام الفصل 92 الذي يفرض على رئيس الحكومة، عند إحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت التابعة لرئيس الجمهوريّة، بضرورة تقديم اقتراح من هذا الأخير. فتصبح والحالة تلك

ممارسة السلطة الترتيبيّة مرتبطة بشكليّة جوهريّة متمثلة في مبادرة من رئيس الجمهوريّة»[1]. ونعتقد أنّه يمكن إثراء هذه الاستنتاجات بالملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: هو أنّ التساؤل يكون جائزا هل أنّ افتراض شكليّة الاقتراح من رئيس الجمهوريّة له ارتباط بممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة في هذا المجال من قبل رئيس الحكومة خاصّة وأنّه، في نهاية الأمر، سوف يصدر أمر حكومي بموجبه تتمّ ممارسة هذا الاختصاص ونعتقد أنّ وجود هذه الشكليّة لا يمسّ من ممارسة رئيس الحكومة لاختصاصه الحصري في هذا المجال.

الملاحظة الثانية: تتعلّق بمجال تدخّل السلطة الترتيبيّة العامّة وبتوزيع الاختصاص بين مجلس نوّاب الشعب ورئيس الحكومة في مجال سنّ القواعد القانونيّة حيث جاء في أحد قرارات الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين ما يلي... « وحيث أن خوض المشرّع في تفاصيل راجعة إلى اختصاص السلطة الترتيبيّة لم يجابه باعتراض من قبل الحكومة وإن ذلك لا يؤول إلى الإقرار بعدم دستوريّة الفصل الثاني طالما استوجبه ارتباطه الوثيق بفحوى مشروع القانون واتّجه لذلك ردّ هذا المطعن»[2].

ونعتقد، انطلاقا من هذه الحيثيّة، أنّ مجال السلطة الترتيبيّة قابل للتنافس وأن لا شيء يمنع المشرّع من التدخل في هذا المجال طالما :

أنّ هذا التدخل لم يواجه باعتراض من قبل الحكومة.

وطالما أنّ خوض المشرع في تفاصيل راجعة إلى السلطة الترتيبيّة استوجبه ارتباطه الوثيق بفحوى مشروع القانون.

ويجوز التساؤل هنا إن كان هذان الشرطان متلازمان أم لا؟

ويبدو أنّ المعيار الحاسم بالنسبة للهيئة هو أنّ التدخل في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة استوجبه الارتباط الوثيق للأحكام ذات المحتوى الترتيبي الوثيق بفحوى مشروع القانون أما عدم اعتراض الحكومة على خوض المشرع

(1) بسّام الكرّاي، مرجع سابق، ص. 230.
(2) قرار الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين عدد 2 2017 بتاريخ 8 ماي 2017 المتعلق بمشروع القانون عدد 50 لسنة 2016 المتعلق بالتخفيض في المعلوم الموظف على تصدير الفضلات من الحديد وبعملية تصدير ظرفية إلى مربى سنة 2017. الرائد الرسمي عدد 39 بتاريخ 16 ماي 2017، ص. 1559.

في تفاصيل راجعة إلى اختصاص السلطة الترتيبيّة فإنّه جاء على سبيل التدعيم لموقف الهيئة ليس إلاّ.

إنّ قرار الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة القوانين يعكس تردّدا فيما يتعلّق بمجال القانون في تونس على ضوء الدستور الجديد، فمن جهة أكّدت الهيئة في قرار متعلّق بمشروع القانون الأساسي المنظم للمجلس الأعلى للقضاء أنّ مجال القانون على ضوء الدستور هو مجال محدّد أي أنّه مجال غير تنافسي ولكنّه أيضا غير قابل للتوسّع المبدئي، ومن جهة أخرى « تتراجع» الهيئة على هذا الموقف المبدئي، على الأقل نسبيّا، حينما تؤكّد أنّ المشرّع يمكنه أن يتدخّل في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة.

إنّ أهمّ ما يلاحظ بخصوص الصلاحيّات المشتركة، إضافة إلى تعدّدها وتنوّع مجالات تدخّلها باعتبار أنّها لا تقتصر على المجالات التي تبدو منطقيّة والمرتبطة خاصّة بممارسة رئيس الجمهوريّة لجزء من الاختصاصات التنفيذيّة في مجالي الدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن، هو أنّ السلطة التأسيسيّة الأصليّة استعملت جملة من المصطلحات المتفاوتة في وضوحها ودقّتها مثل التوافق والتشاور والاقتراح والاستشارة.

ونعتقد أنّه إضافة إلى صعوبة تحديد النظام القانوني والآثار المترتبة عن كلّ صنف من هذه المصطلحات، فإنّ مجرّد وجودها صلب النص الدستوري يطرح إشكالا جديا حول صياغة النص الدستوري وخاصّة تأويله خاصّة وأن الهيئة الوقتيّة لمراقبة دستوريّة القوانين وفي قرار جريء اعتبرت، فيما يتعلّق بالنصوص التشريعيّة، أنّه عليها « أن تستجيب لمبدأ السلامة المرتقبة منها ومناط ذلك أنّ النص يجب أن يكون على قدر من الوضوح والدقّة بما يسمح باستيعابه وإدراك مضمونه»[1]. فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة إلى السلطة التشريعيّة وهي سلطة مؤسّسة Un pouvoir constitué، فما بالك بالسلطة التأسيسيّة وهي السلطة المؤسسة Le pouvoir constituant.

سابعا: ورد بالفصل 92 من الدستور جملة من الصلاحيّات الواردة ضمن 4 مطات بعضها يمارس بناء على مداولة مجلس الوزراء وبعضها يكون باقتراح من رئيس الجمهوريّة وبعضها الآخر يتّخذه رئيس الحكومة بمفرده. وما يهمّ هو أنّه في

---

(1) قرار عدد 2/ 2017 بتاريخ 8 ماي 2017.

إطار كلّ هذه الصلاحيّات يكون رئيس الحكومة مطالبا بإعلام رئيس الجمهوريّة بالقرارات المتّخذة في إطار جملة هذه الاختصاصات.

وقد صدر القانون عدد 33 لسنة 2015 مؤرخ في 17 أوت 2015 يتعلق بضبط الوظائف المدنية العليا طبقا لأحكام الفصل 92 من الدستور[1] وقد نص الفصل الثاني من هذا القانون على جملة الوظائف المعنية في حين نص الفصل الثالث على ما يلي « يتم التعيين في الوظائف المدنية العليا المنصوص عليها بالفص 2 من هذا القانون والإعفاء منها أو الاستبقاء بها بمقتضى أمر حكومي طبقا للتراتيب الجاري بها العمل باقتراح من الوزير المعني وبعد مداولة مجلس الوزراء، ويتم إعلام رئيس الجمهورية بها.»

ولعلّ السؤال الذي يمكن طرحه هو الآتي : ماذا لو امتنع رئيس الحكومة عن إعلام رئيس الجمهوريّة بالقرارات المتّخذة في إطار ممارسة هذه الاختصاصات الراجعة له بناء على الفصل 92 من الدستور؟

هل أنّ هذه القرارات تكون شرعيّة أم غير شرعيّة ؟ وهل يمكن القول أنّ الإعلام هو إجراء جوهري يترتّب عنه بطلان القرارات التي اتخذها رئيس الحكومة في هذه المجالات ؟

يبدو أن الإجابة عن هذه التساؤلات مرتبطة إلى حدّ كبير بالاجتهادات القضائيّة التي سوف تقترن بتطبيق أحكام الدستور.

ج- الصلاحيّات الذاتيّة:

تعتبر الحكومة محور الجهاز التنفيذي في النظام البرلماني التقليدي. ويعتبر رئيس الحكومة أهمّ عضو من أعضاء الحكومة باعتباره رئيسها وقد جاء بالفصل 91 من دستور 2014 أنّه « يضبط رئيس الحكومة السياسة العامّة للدولة... ويسهر على تنفيذها».

ويمثل تحديد وضبط السياسة العامّة للدولة والسهر على تنفيذها اختصاصا أصيلا للحكومة في النظام البرلماني وهو الجانب الأهم من اختصاصات رئيس الحكومة. وفي الأنظمة البرلمانيّة عادة ما تحدّد الخطوط العريضة لهذه الصلاحيّة

(1) الرائد الرسمي عدد 68 الصادر في 25 اوت 2015 الصفحة 2437.

في إطار البرنامج الانتخابي للحزب الفائز في الانتخابات التشريعيّة أو لما يتمّ الاتفاق بشأنه بين الأحزاب التي تؤلف ائتلافا انتخابيا قبل الانتخابات أو بعدها.

أمّا الفصل 92 فقرة 3 من دستور 2014، فإنّه يقتضي أنّه « يتصرّف رئيس الحكومة في الإدارة ويبرم الاتفاقيّات الدوليّة ذات الصبغة الفنية»[1].

وقد اعتبر البعض، فيما يتعلّق باختصاص التصرّف في الإدارة، أنّه « يمكن أن يكون محل تجاذبات بين طرفي السلطة التنفيذية على اعتبار أنّ عبارة الإدارة وردت بصفة مطلقة ودون تخصيص والحال أنّه من المتجه قراءة نطاق هذا الاختصاص بالنظر إلى توزيع الصلاحيّات بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة الذي يتصرّف مبدئيّا في إدارتي الدفاع والخارجيّة»[2].

ويمكن القول أنّ الاختصاص المبدئي في مجال التصرّف في الإدارة يعود إلى رئيس الحكومة الذي يعتبر، حسب الدستور، الرئيس الأعلى للإدارة أو أعلى سلطة إداريّة في الدولة بدون أن يمنع ذلك رئيس الجمهوريّة من التدخل استثنائيّا لاتّخاذ ما يراه مناسبا للتصرّف في الإدارات الراجعة له بالنظر وهو أمر منطقي، فتصرّف رئيس الحكومة في الإدارة لا يمنع الوزراء، كل حسب اختصاصه، من التصرّف في الإدارة التي تتبع القطاع الذي يشرف عليه.

ويمارس رئيس الحكومة اختصاصات ذاتيّة أخرى خارج القسم المخصّص للحكومة صلب الدستور وتتمثل أساسا في تقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين الماليّة.[3]

كما أنّ رئيس الحكومة يتّخذ المراسيم بناء على تفويض تشريعي حيث جاء بالفصل 70 فقرة 2 من الدستور أنه « **يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل ضمن مجال القانون تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس.** »

(1) الاتفاقات الدولية ذات الصبغة الفنية هي صنف من الاتفاقات الدوليّة ذات صبغة مبسطة لا تستوجب المرور عبر السلطة التشريعيّة ولا عبر رئاسة الجمهوريّة وتطرح خاصّة إشكاليّة قيمتها صلب هرم القواعد القانونيّة.
(2) بسّام الكرّاي، مرجع سابق، ص. 230.
(3) الفصل 62 من الدستور.

إن هذه الفقرة من الفصل 70 من الدستور تجعل من تمتع رئيس الحكومة بتفويض تشريعي لاتخاذ مراسيم مرتبطا بجملة من الشروط والإجراءات.

الشرط الأول هو **وجود قانون في التفويض** يجب **أن تتم المصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء مجلس نواب الشعب**. وهي أغلبية تختلف عن الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين العادية والأساسية. ويبدو أن خطورة التفويض التشريعي لاتخاذ مراسيم في مجالات تدخل ضمن مجال القانون، وهو مجال الاختصاص الطبيعي للمجلس النيابي، جعل السلطة التأسيسية تفترض أغلبية معززة للمصادقة على قانون التفويض.

الشرط الثاني هو أن التفويض التشريعي لاتخاذ مراسيم يجب أن يكون **محددا في الزمن** بمدة لا تتجاوز الشهرين، **وكذلك في الموضوع** لأن التفويض لا يكون إلا لغرض معين. ويبدو الأمر منطقيا باعتبار أن تقنية التفويض في حد ذاتها هي استثناء لمبدأ ممارسة صاحب الاختصاص لاختصاصه لذلك فإن التفويض لابد أن يكون محددا في المدة أو في الموضوع، كما يمكن أن يكون التحديد شاملا للمدة والموضوع وهو حال التفويض التشريعي لاتخاذ مراسيم من قبل رئيس الحكومة في مجال القانون.

الشرط الثالث هو أن المراسيم المتخذة من قبل رئيس الحكومة في مجال القانون، بناء على تفويض من المجلس، يجب أن **تعرض حال انقضاء مدة التفويض على مصادقة المجلس**. مع **استثناء النظام الانتخابي من مجال المراسيم**. وهذا الشرط يطرح التساؤل هل أن عرض المراسيم على المجلس يكون آليا أو بمبادرة من رئيس الحكومة؟ وماهو مصير المراسيم التي لم تعرض على المجلس؟ وماهي القيمة القانونية للمراسيم قبل وبعد المصادقة عليها من قبل المجلس النيابي؟

إن كل هذه التساؤلات وغيرها تؤكد على أهمية وخطورة هذه التقنية. وقد اتيحت الفرصة للمجلس النيابي لتفويض جانب من صلاحياته التشريعية إلى رئيس الحكومة بموجب القانون عدد 19 لسنة 2020 مؤرخ في 12 أفريل 2020 يتعلق بالتفويض إلى رئيس الحكومة في إصدار مراسيم لغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19).

وقد جاء الفصل الأول من هذا القانون محددا للمدة والغرض من التفويض إذ نص على أنه « **طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور، يفوض بمقتضى هذا القانون إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم لمدة شهرين ابتداء من تاريخ دخوله حيز النفاذ، لغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19) وتأمين السير العادي للمرافق الحيوية.** »

وقد تم تعداد ميادين التفويض، وهي الميدان المالي والجبائي والاجتماعي، وميدان الحقوق والحريات، والميدان الصحي والبيئي والتعليمي والثقافي، وميدان تسيير المرافق العمومية والقطاع الخاص والضمانات الأساسية للأعوان العموميين والشغالين.

وقد جاء الفصل الثاني من قانون التفويض بأحكام مهمة تتعلق بعرض المراسيم على مجلس نواب الشعب إثر انقضاء المدة المحددة لاتخاذها. فلئن جاءت أحكام الدستور عامة وغامضة إذ اكتفت بالتنصيص على أن المراسيم تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس، فإن المشرع أكد صلب الفصل 2 من قانون التفويض أنه « **تعرض المراسيم التي سيتم إصدارها وفق أحكام الفصل الأول من هذا القانون في أجل عشرة أيام من انقضاء المدة المحددة بنفس الفصل على مصادقة مجلس نواب الشعب.** »

أما فيما يتعلق بالجهة التي تتولى القيام بعملية العرض فإن الفقرة الثانية من الفصل الثاني من قانون التفويض أكدت أنه « **في صورة عدم عرض هذه المراسيم من قبل الحكومة في الآجال المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل، يتعهد المجلس بذلك تلقائيا. وتتم المصادقة على كل مرسوم على حدة** »

ويستنتج من هذه الفقرة أن الأصل هو أن الحكومة هي التي تتولى عرض المراسيم على مجلس نواب الشعب للمصادقة عليها. غير أنه كان من الأجدر إسناد هذا الاختصاص لرئيس الحكومة باعتبار أن الحكومة هيئة جماعية. أما في صورة عدم قيام الحكومة بذلك في أجل عشرة أيام من انقضاء المدة المحددة لاتخاذ المراسيم، فإن المجلس يتعهد تلقائيا بالمراسيم المتخذة خلال مدة التفويض.

كما جاء بالفصل الرابع من قانون التفويض أنه « **تخضع المراسيم الصادرة بموجب هذا القانون والمعروضة على مجلس نواب الشعب لنفس إجراءات النظر**

في المبادرات التشريعية.» ويمكن أن نستنتج من خلال هذا الفصل أن المراسيم المصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب تتحول إلى نصوص تشريعية. غير أن السؤال يظل مطروحا بخصوص المراسيم التي يرفض المجلس النيابي المصادقة عليها فهل أنها تعتبر ملغاة، والحال أن عديد الآثار القانونية يمكن أن تكون قد ترتبت عن تطبيقها قبل العرض على المصادقة، أم أنها تظل قائمة بوصفها نصوصا صادرة عن السلطة التنفيذية في مجال القانون؟

ويبقى أهم اختصاص ذاتي يمارسه رئيس الحكومة هو ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة حيث جاء بالفصل 94 من الدستور « يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبيّة العامّة». كما أضاف الفصل 94 من نفس الفقرة الأولى بأنّه «يصدر الأوامر الفرديّة التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء».

ويعتبر إسناد ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة إلى رئيس الحكومة تجديدا مقارنة بدستور 1959 الذي كان يسند في فصله 35 هذا الاختصاص المحوري إلى رئيس الجمهوريّة. وأهمية هذا الاختصاص تبرز ليس فقط في موضوعه، ولكن أيضا في علاقته بالفصل 65 فقرة أخيرة من دستور 27 جانفي 2014 التي جاء فيها « يدخل ضمن السلطة الترتيبيّة العامّة المواد التي لا تدخل ضمن مجال القانون».

إنّ التعرّض لاختصاص رئيس الحكومة في ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة واحتكاره المبدئي لها يفترض، في مرحلة أولى تحديد المقصود بالسلطة الترتيبيّة العامّة وتمييزها عن السلطة الترتيبيّة وسلطة اتخاذ القرارات الإداريّة الفرديّة والسلطة الترتيبيّة لتطبيق القوانين.

فالسلطة الترتيبيّة العامّة هي السلطة التي تؤهل صاحبها وتخوّل له اتخاذ تراتيب غير أنّه لا بدّ من التوضيح أن كل أمر يتخذ في إطار ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة هو قرار ترتيبي غير أنّه ليس كلّ قرار ترتيبي يندرج في إطار ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة فالسلطة الترتيبيّة، أي سلطة اتخاذ التراتيب، أشمل من السلطة الترتيبيّة العامّة.

والقرارات الترتيبيّة هي قرارات إداريّة ذات طابع عام ومجرّد ولا شيء يميّزها من وجهة نظر مادية عن النصوص التشريعيّة أو القوانين فهي قواعد عامّة وملزمة ومجرّدة غير أنّ القوانين في مفهومها الشكلي تسنّ من قبل السلطة التشريعيّة وفقا

لمسار إجرائي معقّد ذا صبغة تداوليّة عكس التراتيب التي تعبر عن إرادة السلطة الإداريّة التي قامت باتخاذها.

والتراتيب تختلف جوهريّا عن القرارات الإداريّة الفرديّة باعتبار أنّ هذه الأخيرة تتعلق إمّا بشخص معيّن أو بعقار معيّن.

ومن الوجيه التذكير بأنّ عديد الهيئات تتمتّع في تونس باختصاص ممارسة السلطة الترتيبيّة التي أسندت مثلا بموجب الدستور الجديد إلى الوزراء[1] والجماعات المحليّة[2] وحتّى رؤساء المؤسسات العموميّة.

أمّا السلطة الترتيبيّة العامّة، فإنّها تمارس حصريّا وبصورة مبدئيّة من قبل رئيس الحكومة. ويبدو أنّه من الوجيه التمييز بين السلطة الترتيبيّة التي يمارسها رئيس الحكومة والحكومة عموما بناء على تنفيذ القوانين والسلطة الترتيبيّة العامّة التي يمارسها رئيس الحكومة خارج المجالات « المحدّدة» للقانون باعتبار أنّ هذه الأخيرة تمارس بصورة مبدئيّة وفي غياب أي نص تشريعي.

وبقطع النظر عن طبيعة مجال القانون في تونس، سواء كان محدّدا أو محميّا وذلك حسب القراءات الفقهيّة والاجتهادات القضائيّة، فإنّ ممارسة رئيس الحكومة للسلطة الترتيبيّة العامّة تمكّنه من سنّ أوامر حكوميّة ذات مكانة متميّزة ونظام تنازعي خاص[3].

كما تمكّن رئيس الحكومة من سنّ قواعد بصورة أصليّة وهي، وحسب تكييف مجال القانون، على ضوء إعادة الإنتاج المشوهة لمنظومة سن القواعد في ظلّ دستور 2014 إمّا سلطة أصليّة ووقتيّة أي أنّ مجال السلطة الترتيبيّة العامّة يبقى مجالا تنافسيّا ويمكن دائما للمشرّع أن يتدخل وأن يسنّ القواعد بصورة أصليّة في مجالات تدخل السلطة الترتيبيّة العامّة الذي يبقى مجالا تنافسيّا وليس احتكاريا وتكون سلطة سن القواعد بصورة أصليّة ولكن غير نهائيّة.

---

(1) الفصل 94 فقرة أخيرة « يتولّى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبيّة التي يتخذها الوزراء».

(2) الفصل 134 فقرة 3 « تتمتّع الجماعات المحليّة بسلطة ترتيبيّة في مجال ممارسة صلاحيّاتها...».

(3) أنظر:
Mootez Gargouri, « Le recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires », article précité.

وإمّا أن يكون مجال تدخّل السلطة الترتيبيّة العامّة غير تنافسي أي أنّه يوجد حدّ فاصل ثابت وغير متحرّك أو غير مرن بين مجالي القانون والسلطة الترتيبيّة العامّة. وفي هذه الحالة يكون من الممنوع على المشرّع التدخّل في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة ويكون اختصاص رئيس الحكومة في مجال سنّ القواعد القانونيّة أصليّا وغير تنافسي بل أكثر من ذلك يمكن القول أنّ اختصاص السلطة التشريعيّة هو اختصاص مسند.

أمّا اختصاص السلطة الترتيبيّة العامّة في مجال سنّ القواعد القانونيّة، فهو اختصاص مبدئي وهو ما يمثل حدّا كبيرا للوظيفة التشريعيّة لمجلس نوّاب الشعب قد نجد مبرّرا له في الحرص على عدم تعطيل العمل الحكومي (النجاعة) ولكن يبقى هذا الخيار قابلا للنقد بالنظر إلى أنّ الوظيفة التشريعيّة من المفترض أن تعود مبدئيّا إلى المجلس التشريعي الممثل للإرادة العامّة، وبالنظر كذلك إلى الاتجاه الغالب اليوم في القانون المقارن بما في ذلك التجربة الفرنسية نحو ردّ الاعتبار للبرلمان وذلك منذ التعديل الدستوري لسنة 2008.

وقد أسند الفصل 94 فقرة أولى إلى رئيس الحكومة صلاحيّة إصدار الأوامر الفرديّة التي يمضيها إثر مداولة مجلس الوزراء. فمداولة مجلس الوزراء هي شرط إجرائي، ولا يعني ذلك أنّ المجلس يصبح صاحب تلك السلطة فهي تظلّ منحصرة بين يدي رئيس الحكومة.[1]

وتثير مسألة احتكار رئيس الحكومة ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة بعض الإشكالات خاصّة حينما يتعلّق الأمر بالإمكانيّات المخوّلة له في تفويض البعض أو الكل من صلاحيّاته في بعض الوضعيّات.

الوضعيّة الأولى تتعلق بالفرضيّة الواردة بالفصل 92 من الدستور والتي بموجبها « يمكن لرئيس الحكومة أن يفوّض بعض صلاحيّاته للوزراء». وهو تفويض اختياري. غير أنّ الدستور لم يقرّر ضابطا له لا من حيث عدد الوزراء المفوض لهم ولا من حيث المدّة ولا من حيث النطاق واكتفى بالتنصيص على أنّ التفويض لا يكون إلاّ في بعض الصلاحيّات وليس في جميعها.

---

(1) الحبيب خذر، «الوجيز في شرح الدستور»، مجمع الأطرش للنشر، 2017، ص. 122-123.

والحقيقة أنّه إضافة إلى « شموليّة» هذا التفويض وخطورته فإنّه يطرح تساؤلات عدّة خاصّة فيما يتعلّق بتفويض اختصاص ممارسة السلطة الترتيبيّة العامّة في ظروف يكون فيها رئيس الحكومة قادرا مبدئيّا على ممارسة هذه الصلاحيّة.

الوضعيّة الثانية تتعلّق بما ورد بالفصل 92 فقرة أخيرة الذي نصّ على أنّه « إذا تعذر على رئيس الحكومة ممارسة مهامه بصفة وقتيّة، يفوض سلطاته إلى أحد الوزراء». وإضافة إلى أنّ الفقرة الأخيرة من الفصل 92 تتحدث عن سلطات على خلاف الفقرة السابقة التي تشير إلى صلاحيّات، فإنّ التفويض في هذه الحالة يبدو وكأنّه ليس اختياريّا وهو لا يكون إلاّ لأحد الوزراء الذي يقوم مقام رئيس الحكومة وقتيّا. وفي هذه الحالة فإنّ ممارسته للسلطة الترتيبيّة العامة تبدو ضروريّة ومنطقيّة ولازمة لتنفيذ السياسة العامّة للدولة.

ومهما يكن من أمر فإنّ رئيس الحكومة يتمتّع بصلاحيّات هامّة وهو ما يبدو منطقيّا بالنظر إلى التوجهات البرلمانيّة للنظام السياسي التونسي. غير أنّ هذه الصلاحيّات يشوبها نوع من الغموض وهي تضيق وتتّسع بحسب المعطيات الحزبيّة والسياسيّة حتى أن بعض الدارسين للنظام السياسي التونسي اعتبروا أن الفصل بين السلطات والتوازن بينها في تونس رهين نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية مؤكدين على أن هذا الفصل يضحى شكليا إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كاملة بين يدي توجه سياسي واحد.

« ... *Si en plus de tout cela, les élections présidentielles aboutissent à la victoire de candidat qui appartient à la même mouvance politique, que celle qui est majoritaire au parlement et qui dispose donc aussi du gouvernement, dans ce cas de figure la séparation des pouvoirs n'aura plus qu'une valeur nominale. Parce que si les pouvoirs seront effectivement séparés d'un point de vue organique, ils seront du point de vue fonctionnel réunis entre les mains d'un même parti, qui domine à la fois le législatif et, les deux branches de l'exécutif* »(1).

ورغم أنّ هذه الملاحظة مهمّة، إلاّ أنّه لا يجب أن ننكر أنّ الأنظمة البرلمانيّة في أغلبها أصبحت ترتكز على انتماء رئيس الحكومة والبرلمان إلى نفس الأغلبيّة

(1) Salsabil Klibi, Séparation et équilibre des pouvoirs dans la Constitution », ouvrage collectif du PNUD, précité.

الحزبيّة أو الائتلاف الحزبي الحاكم وأن التوازن القائم على أساس مبدأ أو فكرة الفصل بين السلط في مفهومها الأصلي أصبح نسبيّا بظهور وتطوّر السلط المضادّة أو السلط الأخرى Les tiers pouvoirs ممّا جعل عناصر التوازن الداخليّة في تراجع في حين تدعّمت عناصر التوازن الخارجيّة وخاصّة الرّأي العام بمختلف مكوّناته وكذلك المجتمع المدني.

2-الصلاحيّات المسندة للحكومة كهيئة جماعيّة:

تعد الحكومة جهازا سياسيّا ذو صلاحيّات متعدّدة وممتدّة إضافة إلى تركيبتها المتنوّعة. فإضافة إلى الوزراء، تتركب الحكومة من كتّاب دولة حيث جاء بالفصل 89 من الدستور في فقرته الأولى أنّه « تتكوّن الحكومة من رئيس ووزراء وكتّاب دولة...»

ومبدئيّا فإنه باستثناء رئيس الحكومة فإنّ باقي مكوّنات الحكومة يمكن الاجتهاد بشأنها باعتبار أنّه يمكن التقليص أو الزيادة في عدد الوزراء بحسب الهيكلة الحكوميّة بل إنّه يمكن الاستغناء عن سلك كتّاب الدولة[1].

وتعتبر صلاحيّة تنفيذ القوانين من أهمّ الصلاحيّات التي تمّ إسنادها للحكومة باعتبارها هيئة جماعيّة حيث جاء بالفصل 92 فقرة 4 من الدستور ما يلي... «وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين». وقد كان الفصل 53 من دستور 1959 ينصّ في فقرته الأولى على أنّه « يسهر رئيس الجمهوريّة على تنفيذ القوانين».

وتنفيذ القوانين هي صلاحيّة تمّ إسنادها للحكومة أي لجميع مكوّنات الحكومة بما في ذلك رئيس الحكومة والوزراء وكتّاب الدولة لوضع القوانين حيّز التطبيق. فمن المتّفق عليه أنّ القانون البرلماني يتضمّن قواعد عامّة ومجرّدة وأن هذه القواعد في حاجة إلى نصوص قانونيّة أخرى (تفصيليّة) تضعها حيّز التطبيق العملي.

والتنفيذ يمكن أن يتمّ سواء من خلال نصوص ترتيبيّة تنفيذيّة أو من خلال نصوص فرديّة تنفيذيّة.

والتراتيب التنفيذيّة هي تلك التي يتمّ اتخاذها قصد تنفيذ القوانين البرلمانيّة وذلك سواء أسندت تلك القوانين إلى الهيئات المكلفة بتنفيذ القانون تلك المهمّة

(1) من ذلك أنّ رئيس الحكومة الحبيب الصيد تولّى في شهر جانفي 2016 إعادة تشكيل التركيبة الحكوميّة بإجراء تحوير وزاري تخلى بموجبه عن خطة كاتب دولة.

أم لا، فالسلطة التنفيذيّة ليست في حاجة إلى تفويض تشريعي صريح من القانون لتنفيذه لأن ذلك يندرج ضمن الوظيفة الطبيعيّة للسلطة التنفيذيّة.

والنصوص التنفيذيّة يجب أن تستمدّ مرجعيّتها من النص التشريعي الذي جاءت لتنفيذه. كما أنّها يجب أن تكون متطابقة مع ذلك النص المرجعي فإذا تبيّن أنّ النصوص القانونيّة التطبيقيّة تخالف القواعد التشريعيّة المرجعيّة أي التي جاءت لتنفيذها، فإنّه يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري بسبب مخالفتها لمبدأ الشرعيّة.

لا بدّ من الإشارة إلى أنّ العميد **عياض بن عاشور** له قراءة مغايرة لمفهوم السلطة الترتيبيّة فهو يعتبر أنّ السلطة الترتيبيّة العامّة تعني قانونا الصلاحيّة المخولة لرئيس الجمهوريّة (في ظلّ دستور 1959 حينما كانت هذه السلطة تعود إلى رئيس الجمهوريّة) ليتّخذ من تلقاء نفسه قرارات ذات طابع عام وغير شخصيّة وذلك قصد جعل القوانين قابلة للتطبيق.

وهو يعتبر أنّ للسلطة الترتيبيّة العامّة وجهان:

الوجه الأول يتعلّق بالمفهوم الضيّق لتنفيذ القوانين.

الوجه الثاني هو المفهوم الواسع لتنفيذ القوانين الذي أقرّه مجلس الدولة الفرنسي في قرار هرياس 28 جوان 1918. وانطلاقا من هذه القراءة للعميد بن عاشور فإنّه لا وجود لسلطة ترتيبيّة خارج إطار تنفيذ القوانين بما في ذلك السلطة الترتيبيّة العامّة التي تدخل ضمن المفهوم الواسع للتنفيذ.

وقد كتب العميد عياض بن عاشور في هذا الاتجاه ما يلي :

« *Les décrets sont les actes par lesquels le président de la République exerce l'ensemble de ses attributions constitutionnelles ou administratives*.

Les décrets réglementaires qui, d'après l'article 54 *de la Constitution, doivent être contresignés par le premier ministre et le membre du gouvernement intéressé* peuvent être classés en deux catégories : les décrets d'application de la loi (qui comprennent les décrets d'exécution et les décrets complémentaires) et les décrets autonomes[1].

(1) Y. Ben Achour, « Introduction générale au droit », C.P.U, 2005, p. 186, n° 174. Voir du même auteur, « Le pouvoir réglementaire général et la Constitution », Mélanges H. Ayadi, p. 193 et s.

وعموما، فإنّ الفصل 92 فقرة 4 من الدستور الحالي عندما يؤكّد على أنّ الحكومة تسهر على تنفيذ القوانين، فإنّ ذلك يعني أنّ جميع مكوّنات الحكومة من رئيس للحكومة ووزراء وكتّاب دولة يمارسون اختصاصا ترتيبيّا تنفيذيّا للنصوص القانونيّة كلّما أقرّ لهم النص ذلك(1) أو حتّى بدون إقرار نصّي.

وقد اعتبر البعض بأنّ تنفيذ القوانين يتطلّب إصدار نصوص ترتيبيّة تنفيذيّة تبيّن الآليّات والصيغ الإجرائيّة لإنفاذ أحكامها وتلتزم السلطة المصدرة للنصوص التنفيذيّة باحترام حدود وظيفة تنفيذ النص القانوني وبالامتناع عن استغلال التنفيذ كمطية لتمرير أحكام لم يأت بها النص المراد تنفيذه.

ولا تتمتّع الحكومة في هذا المجال بسلطة تقديريّة على أساس أنّ التنفيذ يجب أن يتمّ في آجال معقولة، فكلّ تأخير في إصدار النص التنفيذي يجعل القانون البرلماني غير قابل للتطبيق فعليّا. فلا يعقل أن تبقى القوانين البرلمانيّة غير قابلة للتطبيق بسبب عدم حرص السلطة التنفيذيّة على إصدار النصوص التطبيقيّة في آجال معقولة رغم أنّ مصطلح « الآجال المعقولة» يبقى نسبيّا ويختلف من وضعيّة إلى أخرى.

وقد طرحت حتّى فرضيّة إثارة مسؤوليّة الدولة إداريّا عن التأخير غير المعقول وغير المبرّر في اتّخاذ النصوص التطبيقيّة على أساس التقصير.

3 ـ الصلاحيّات الفرديّة للوزراء:

لم يكتف الدستور الجديد بتحديد اختصاصات رئيس الحكومة والحكومة كهيئة جماعيّة، وإنّما قام بتعداد بعض الصلاحيّات الرّاجعة للوزراء بصورة فرديّة.

الاختصاص الأوّل جاء به الفصل 94 فقرة 3 من الدستور الذي اقتضى أنّه « يتمّ الإمضاء المجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبيّة من قبل كلّ وزير معني».

(1) سبق للمحكمة الإداريّة أن أقرّت أنّ الوزراء يتمتّعون بسلطة ترتيبيّة وفق تأهيل تشريعي وترتيبي (قرار شيخ روحه ضدّ وزير التربية، 3 جوان 1998، المجموعة 1998، ص. 381) وكذلك بسّام الكرّاي، «تعليق على القرار الاستئنافي الصادر عن الدائرة الثانية بالمحكمة الإداريّة في القضيّة عدد 26306 بتاريخ 15 جويلية 2010، صدر بحوليّة فقه القضاء التونسي، منشورات مدرسة الدكتوراه، عدد 2، 2014، ص. 5.

ويعدّ هذا الاختصاص من الاختصاصات أو التقنيات الدستوريّة التقليديّة المكرّسة صلب الأنظمة البرلمانيّة. ويمكن أن نستنتج أنّ إمضاء الوزير المعني بجانب إمضاء الوزير الأوّل هو دليل على علم الوزير المعني بذلك الإجراء.

وقد اعتبر الأستاذ الحبيب خضر، في شرحه للدستور فصلا فصلا، أنّه « حين يتّخذ رئيس الحكومة أمرا ترتيبيّا في مجال اختصاص أحد أعضاء الحكومة من الوزراء فإنّ ذلك الوزير المعني مدعو لأن يمضي ذلك الأمر الترتيبي إلى جوار إمضاء رئيس الحكومة وهو إمضاء لا يمنح الوزير المعني سلطة الامتناع عن الإمضاء لأنّه ليس شريكا في الصلاحيّة بل هو مجرّد شريك في الإجراء»[1].

ونعتقد أنّ شرح الأستاذ الحبيب خضر لهذه الفقرة من الفصل 94 يشوبه نوع من الغموض إذ لا يصح القول بأنّ رئيس الحكومة يتّخذ أمرا ترتيبيّا في مجال اختصاص أحد أعضاء الحكومة من الوزراء ذلك أنّ رئيس الحكومة وحده مؤهّل لاتخاذ أوامر ترتيبيّة سواء تنفيذيّة أو غير ذلك (مستقلة أو شبه مستقلة حسب قراءتنا للفصل 65 من الدستور) باعتبار أن الوزراء لا يتخذون أوامر بل قرارات ترتيبية أو فردية.

وعند اتّخاذه لتلك الأوامر الحكوميّة فإنّ رئيس الحكومة يمارس اختصاصا راجعا له ولا يتدخل في مجال اختصاص الوزراء. والأصح حسب تقديرنا القول بأن رئيس الحكومة يتّخذ أمرا ترتيبيّا في مجال له علاقة باختصاص أو بمجال تدخل أحد الوزراء، وفي هذه الحالة يكون من الواجب احترام إجراء الإمضاء المجاور المنصوص عليه بالفصل 94 فقرة 4 من الدستور.

الاختصاص الثاني يتمثل في الصلاحيّة المخوّلة للوزراء في اتّخاذ القرارات الترتيبيّة[2] وقد أشار لها الدستور بصورة غير مباشرة صلب الفصل 94 فقرة أخيرة والتي جاء فيها :

---

(1) الحبيب خضر، مرجع سابق، ص. 123.

(2) خلافا للوالي أو لرئيس البلديّة فإن الوزير لم يكن يتمتّع بالسلطة الترتيبيّة إلا متى أسندت له النصوص اختصاصا ترتيبيّا معينا أي أن الاختصاص الترتيبي للوزير هو اختصاص مسند وليس مبدئي. وقد استقرّ فقه القضاء الفرنسي على اعتبار أن الوزير لا يتمتّع بسلطة ترتيبيّة مبدئيّة. أمّا في تونس فإنّ فقه القضاء الإداري اعتمد نفس التوجّه وهو عدم تمتّع الوزير بسلطة ترتيبيّة مبدئيّة منذ قرار شيخ روحه. في فرنسا أقرّ مجلس الدولة في قرار Jamart بأنّ الوزير لا يتمتّع بسلطة ترتيبيّة مبدئيّة لكنه في المقابل أقرّ له بصلاحيّة تنظيم سير المرفق الذي يسيره بوصفه رئيس للوزارة.

« يتولّى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبيّة التي يتّخذها الوزراء». أي أنّ الوزراء مؤهّلون، بموجب هذه الفقرة، لممارسة السلطة الترتيبيّة في مجال اختصاصهم. ولا بدّ من التأكيد أن تقنية التأشير كانت مكرّسة صلب دستور 1959 منذ 1976 حيث كان الفصل 54 فقرة ثانية ينصّ على أنّ « الأوامر الترتيبيّة يقع تأشيرها من طرف الوزير الأوّل وعضو الحكومة المعني بالأمر».

وانطلاقا من الفقرة الأخيرة من الفصل 94 من الدستور، نستنتج أنّ الوزراء أصبحت لهم سلطة ترتيبيّة بموجب الدستور الجديد، والحال أنّه في ظلّ دستور 1959 ولئن أقرّت لهم المحكمة الإداريّة بسلطة ترتيبيّة خاصّة، فإنّ ذلك لم يكن له سند دستوري صريح.

وقد اعتبر الأستاذ **عبد الفتاح عمر** في الوجيز، وفيما يتعلق بتقنية التأشير، أنّه «بإمكانه (أي الوزير الأوّل) في تأشيره أو مراقبته للقرارات الوزاريّة أن يعترض عليها أو يطالب تعديلها نظرا لما يتمتّع به من سلطة رئاسيّة. فالوزراء وكتّاب الدولة لا يتمتّعون بسلطة حقيقيّة إلاّ في إطار ثقة الوزير الأوّل بهم وبقدر ما يمتثلون لسلطته وإرادته»[1].

ونعتقد أنّ مسألة الآثار القانونيّة المترتبة عن تأشير رئيس الحكومة للقرارات الترتيبيّة الصادرة من الوزراء تثير إشكالا حقيقيّا. فإذا اعتبرنا، كما ذهب إلى ذلك العميد عبد الفتاح عمر، أنّه بموجب صلاحيّة التأشير يسمح لرئيس الحكومة بأن يعترض على القرارات الترتيبيّة للوزراء وأن يعدلّها، فإنّ الأمر ولئن يبدو ممكنا بالنسبة لأغلب الوزراء، فإنّه يطرح إشكالا فيما يتعلق بوزارتي الدفاع والعلاقات الخارجيّة باعتبار أنّ الاختصاص يعود في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجيّة والأمن القومي إلى رئيس الجمهوريّة رغم أنّ هذا الأخير مطالب باستشارة رئيس الحكومة بخصوص ممارسته لهذه الاختصاصات.

ومهما يكن من أمر فإنّه يمكن التأكيد على أنّ الإمضاء المجاور والتأشير هي من الشكليّات الجوهريّة التي يترتّب مبدئيّا عن عدم احترامها إمكانيّة الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإداريّة. وقد كتب العميد **عياض بن عاشور** في هذا الاتجاه ما يلي :

(1) عبد الفتاح عمر،الوجيز، ص. 455.

« Il est nécessaire de distinguer les visas du contreseing.

Le terme visa a deux sens. Il signifie tout d'abord la mention (suivie de la signature) que telle autorité a bien lu le contenu d'un acte à titre de contrôle ou d'information. Par exemple les arrêtés réglementaires des ministres doivent porter la mention « vu » suivi de la signature du premier ministre »[1].

وبالعودة إلى الرّائد الرسمي، وتحديدا القرارات الترتيبيّة للوزراء نلاحظ أنّ التأشير يكون من خلال التنصيص في آخر القرار على ما يلي: «اطلع عليه رئيس الحكومة». أمّا بالنسبة للأوامر الحكوميّة، فإنّ الإجراء المتبع هو أن يتمّ التنصيص في أوّل الأمر على ما يلي:

إنّ رئيس الحكومة

باقتراح من الوزير المعني.

وفي آخر النص الترتيبي رئيس الحكومة

الإمضاء المجاور

الوزير المعني

أمّا بالنسبة للإمضاء المجاور، فقد كتب **العميد عياض بن عاشور** أنه:

« Nouveauté de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976, le contreseing est exigé pour les décrets réglementaires. Il faut d'une part, le contreseing du premier ministre et d'autre part, celui de membre du gouvernement intéressé (article 54). Le contreseing est une question de forme et non de compétence.

En pratique, la nécessité du contreseing est inopérante. En effet, avant d'être proposés à la signature du Chef de l'Etat, les décrets ont déjà été paraphés par le ministre qui propose le texte et par le premier ministre. Ces paraphes tiennent lieu de contreseing pour les décrets réglementaires signés par le premier ministre par délégation, la signature du premier ministre rend la règle du contreseing inutile »[2].

---

(1) Yadh Ben Achour, « Droit administratif », 3ème éd., 2010, CPU, p. 455, n° 542.
(2) Yadh BEN ACHOUR, « Droit administratif », troisième édition, CPU, 2010, page 458 et 459, n° 548.

مسؤولية الحكومة	الفقرة الثالثة

يقوم النظام البرلماني مبدئيّا على التفاعل بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة بما يسمح لكل واحدة منهما بالتأثير على الأخرى بصفة محدودة أو جذريّة حسب الحال، فبإمكان البرلمان أن يدعم الحكومة بتزكيته. وبإمكانه كذلك أن يراقبها مباشرة عن طريق إقرار مسؤوليتها أو بصفة غير مباشرة. كما بإمكان الحكومة أيضا أن تؤثر بدورها على البرلمان بوسائل مختلفة تذهب إلى حلّ مجلس العموم وتنظيم انتخابات جديدة في المثال البريطاني.

وقد اعتبر الأستاذ **الأزهر بوعوني** أنّه « وإذا كانت وسائل التأثير والتأثر هذه من كنه النظام البرلماني نشأت بنشأته وتطوّرت بتطوّره فإنّها تغيّرت إلى حدّ بعيد بفعل الدور المتصاعد للأحزاب السياسيّة وتأثيرها المباشر على سير المؤسسات في الدولة»[1].

وبالعودة إلى التجربة الدستورية في ظلّ الجمهوريّة الأولى (دستور 1959)، نلاحظ أنّ الحكومة اكتسبت تدريجيّا مكانة خاصّة صلب الدستور وأصبحت لها جملة من الصلاحيّات بالرّغم من تبعيتها الأكيدة لرئيس الجمهوريّة خاصّة وأنّ الفصل 59 من الدستور وإثر تعديل 1976 كان واضحا من خلال التنصيص على أنّ الحكومة مسؤولة عن تصرّفها لدى رئيس الجمهوريّة.

لكن، ومنذ إدراج الحكومة صلب دستور1959 بموجب تعديل 1976، أقرّ هذا الأخير علاقة واضحة وأكيدة بين الحكومة ومجلس النوّاب، وهي علاقة اقتبسها واضعو التنقيح من النمط البرلماني[2].

وقد كرّس الدستور مسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان ورغم المرونة التي أدخلها تنقيح 1988 على نظام المسؤولية إلا أنها بقيت من قبيل الفرضيّات النظريّة. ولكن المهم هو أنّ دستور 1959 ومنذ تعديل 1976 أصبح يكرّس فكرة مسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان أي أن الحكومة أصبحت تتحمّل مسؤوليّة ثنائيّة أمام رئيس الجمهوريّة وأمام مجلس النواب.

(1) الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص. 79، عدد 123.
(2) Zouhir Mdaffar, « Les rapports entre le Président de la République et la Chambre des députés en Tunisie », in Journées tuniso-française de droit constitutionnel, 11-16 mars 1988, CERP, 1990, p. 331.

ومبدئيّا تعدّ المسؤوليّة السياسيّة للحكومة أحد المعايير المميّزة للنظام البرلماني وهو معيار تعمل به كل الأنظمة البرلمانيّة بمختلف أشكالها فالحكومة في هذا النمط من الأنظمة السياسيّة تعتبر الجهاز التنفيذي الحقيقي، إذ أنّها تضع تصوّرا واختيارات سياسيّة تعرضها على البرلمان الذي يوافق عليها من خلال منح الثقة للحكومة وهذه المسؤوليّة جماعيّة.

وتتعارض المسؤوليّة السياسيّة للحكومة مع النمط التقليدي للنظام الرئاسي لأنّ رئيس الدولة ينفرد بوضع السياسة العامّة للدولة وهو بالتالي يتحمّل بصورة مبدئيّة كامل المسؤوليّة عن ذلك.

غير أنّه بالعودة إلى المنوال الأمريكي نلاحظ أنّ تحمّل الرئيس للمسؤوليّة السياسيّة ليس بالوضوح والدقة الكافيين. فلئن مكّن المؤسسون الكنغرس من وسائل تأثير لا يستهان بها، إلا أنّ ذلك لا يصل إلى حدّ معارضة مبادرات رئيس الدولة بصفة آليّة أو التصدّي المستمر لمشاريعه لأنّ ذلك ليس من ثقافة الأمريكيين السياسيّة التي تغلب نجاعة العمل وإيثار الاعتبارات العمليّة في الحياة العامّة[1].

وقد كان دستور الجمهوريّة الأولى إثر تعديله في 1976 ينصّ على أنّ مجلس النوّاب يمكنه أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمّل مسؤولياتها إن تبيّن له أنّها تخالف السياسة العامّة للدولة والاختيارات التي حدّدها رئيس الجمهوريّة[2].

وخلافا للمسؤوليّة السياسيّة في النظام البرلماني، فإنّ الحكومة التونسيّة في ظل الدستور السابق تعتبر مسؤولة أمام مجلس النواب عن سياسة لم تقم بوضعها. وهي فضلا عن ذلك مسؤولة أمام رئيس الجمهوريّة. ومبدئيّا وحسب ما ذهب إليه جانب من الفقه فإنّه « وإذا كانت الحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب عن تنفيذ اختيارات رئيس الجمهوريّة فهذا يعني أنّ مجلس النوّاب لا يمكنه أن يجادل الحكومة في الاختيارات التي حدّدها رئيس الدولة وإنّما يمكن للمجلس أن يراقب الحكومة فيما يتعلّق بالتنفيذ وبالتالي فإنّ المجلس ينصب نفسه حارسا على حسن تنفيذ سياسة رئيس الجمهوريّة»[3]. غير أنّنا نعتبر أنّ هذا الرّأي قابل للتنسيب.

---

(1) الأزهر بوعوني، ص. 147، عدد 252.

(2) الفصل 62 من دستور 1959.

(3) ناجي البكوش، «المحاضرات»، ص. 280.

فمن جهة أولى، يبدو من العسير تعريف المصطلحات الواردة بالفصول 49، 58 و62 من دستور 1959 فيما يتعلّق بوضع السياسة العامّة للدولة وتنفيذها ومدى مسؤوليّة الحكومة في كلّ هذا.

فالفصل 49 يؤكّد أنّ رئيس الجمهوريّة يوجّه السياسة العامّة للدولة ويضبط اختياراتها الأساسيّة.

أمّا الفصل 58 فإنّه يشير إلى أنّ الحكومة تسهر على تنفيذ السياسة العامّة للدولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الدولة.

وفي الأخير يؤكّد الفصل 62 أنّ مجلس النواب يمكنه أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمّل مسؤولياتها إن تبيّن له أنّها تخالف السياسة العامّة للدولة والاختيارات الأساسيّة المنصوص عليها بالفصلين 49 و58...

ويبدو من خلال هذه الفصول أن وضع السياسة العامّة للدولة، ولئن يعود مبدئيّا إلى رئيس الدولة، فإنّ امتداد صلاحيّاتها في هذا المجال على الأقل من الناحية الدستوريّة النظريّة البحتة يبدو غامضا.

فرئيس الجمهوريّة يوجّه السياسة العامّة طبقا للفصل 48 وهو ما يطرح السؤال عن الفرق بين يوجّه ويضع؟ وهو يضبط اختياراتها الأساسيّة وهو ما يطرح السؤال حول من يحدّد أو يضبط الاختيارات الفرعيّة؟

والحكومة تنفذ السياسة العامّة طبقا للتوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهوريّة ونلاحظ أنّ المؤسس تخلّى عن استعمال مصطلحات الاختيارات الأساسيّة وعوضه بمصطلح الاختيارات.

غير أنّه عاد صلب الفصل 62 ليؤكد أنّ مخالفة الحكومة للسياسة العامّة للدولة والاختيارات الأساسيّة... وهذا التردّد في استعمال المصطلحات يجعلنا في صعوبة تحديد امتداد صلاحيّات رئيس الجمهوريّة في مجال وضع أو توجيه السياسة العامّة للدولة واختياراتها وبناء عليه في تحديد نظام مسؤوليّة الحكومة المترتبة عنه.

ومن جهة أخرى، ومهما يكن من أمر فإنّ طبيعة النظام السياسي وتوجهاته الدكتاتوريّة إضافة إلى المعطى الحزبي لم يكونا ليسمحا بلوم الحكومة وظلت الأحكام المتعلقة بلائحة اللوم حبرا على ورق أو لنقل من قبيل « الخيال الدستوري».

ورغم المرونة النسبية التي تمّ إضفاؤها على شروط وإجراءات المصادقة على لائحة اللوم بموجب تعديل 1988 إلاّ أنّ ذلك لم يمكن من تفعيل هذه التقنية الدستوريّة البرلمانيّة الغريبة عن النظام الرئاسي الذي اعتمده واضعو دستور 1959.

أصبح مجلس الأمّة (ثمّ مجلس النوّاب) في تونس مكلّفا دستوريّا بمراقبة عمل الحكومة وهي وظيفة غريبة عن النظام الرئاسي ولم ينص عليها الدستور السابق في صيغته الأصليّة لسبب بسيط وهو تغييب الجهاز الحكومي باعتبار أنّ رئيس الدولة هو الذي يحتكر ممارسة السلطة التنفيذيّة إعمالا لمبدأ التخصص الوظيفي ووحدة الجهاز التنفيذي الذي يقوم عليهما النظام الرئاسي.

وظاهريّا يرجع سبب إنشاء خطة الوزير الأوّل بموجب أمر 7 نوفمبر 1969 ثمّ إدراج الحكومة صلب الدستور بموجب تعديل 8 أفريل 1976 إلى فشل سياسة التعاضد وتدهور صحّة الرئيس بورقيبة وسفره للعلاج بالخارج لمدّة طويلة نسبيّا.

وفي خطاب شهير لبورقيبة ألقاه يوم 8 جوان 1970 أكّد ما يلي « ولقد بدا جليّا أن جمع كامل السلط والنفوذ بيد شخص واحد قد يؤول به إلى ارتكاب الغلط مهما تكن نزاهته واستقامته وحسن نواياه لأنّه بشر. وقد كلفنا لجنة للنظر في إمكانيّة تحوير الدستور نفسه لجعل الحكومة مسؤولة في آن واحد لدى رئيس الدولة وأمام مجلس الأمّة الذي تتجسّم فيه إرادة الشعب. وهكذا يستطيع المجلس أن يبعد وزيرا أو يسقط حكومة بأكملها».

أمّا بالنسبة لدستور 27 جانفي 2014، فإنّه ابتعد عن منوال النظام الرئاسي كرد فعل على ما آلت إليه الممارسة السياسيّة في تونس سواء في ظلّ حكم الرئيس بورقيبة أو بن علي من استبداد وانفراد بالقرار. وقد اعتبر جانب من السياسيين، وحتّى من المختصّين في القانون، أنّ طبيعة النظام السياسي التونسي ذو النزعة الرئاسيّة الأصيلة ساهمت في انحرافه نحو نظام رئاسوي فدكتاتوري.

وبقطع النظر عن مدى وجاهة الربط بين طبيعة النظام السياسي المكرّس بالدستور وواقع الممارسة السياسيّة في تونس التي تميّزت لعقود من الزمن بالاستبداد، فإنّ دستور 27 جانفي 2014 كرّس نظاما سياسيّا ذو نزعة برلمانيّة واضحة وقطع نهائيّا مع خيار النظام الرئاسي وبذلك تمّ تكريس تقنيّات مراقبة عمل الحكومة من قبل البرلمان كنتيجة حتميّة لمنح الثقة للحكومة أو لأحد أعضائها (تمّ

تنظيم مسألة منح الثقة للحكومة صلب الفصل 89 من الدستور والفصول 142-143 و144 من النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب).

وتتراوح تقنيّات مراقبة عمل الحكومة بين الأسئلة الكتابيّة والشفاهيّة وجلسات الحوار مع الحكومة (1) وتكوين لجان التحقيق (2) والتصويت على لائحة اللوم (3) وأخيرا التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها (4) وهو ما يدل على أن الدستور الحالي كان سخيا فيما يتعلق بآليات الرقابة على الحكومة.

1 - الأسئلة الكتابيّة والشفاهيّة وجلسات الحوار مع الحكومة

تقنية الأسئلة الكتابيّة والشفاهيّة وجلسات الحوار ليست غريبة عن الممارسة السياسيّة وحتّى عن النص الدستوري حتّى قبل سنّ الدستور الجديد. وهي تقنية اقتبسها الدستور السابق عن الأنظمة البرلمانيّة وقد أشار الأستاذ **زهير المظفر** أنّ تجربة تونس أثبتت قلّة الأسئلة كطريقة من طرق الرقابة هذا فضلا عن سلوك بعض رؤساء مجلس النواب السابقين عند إلغاء الأسئلة وهذا كلّه مردّه الجو السياسي السائد والخريطة الحزبيّة التي كانت تعرفها البلاد.

أمّا الدستور الحالي، فقد قنّن الأسئلة الكتابيّة والشفاهيّة وجلسات الحوار. فقد جاء بالفصل 96 من الدستور ما يلي « لكلّ عضو بمجلس نوّاب الشعب أن يتقدّم إلى الحكومة بأسئلة كتابيّة أو شفاهيّة طبق ما يضبطه النظام الداخلي للمجلس».

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب هذه التقنية صلب الفصلان 145 و146 وكرّس المبادئ والشروط التالية بخصوص الأسئلة الكتابيّة:

1- لكلّ عضو أو أكثر التقدّم إلى أعضاء من الحكومة بأسئلة كتابيّة في صيغة موجزة عن طريق رئيس مجلس نوّاب الشعب.

2- يحيل مكتب المجلس السؤال الكتابي على الحكومة في أجل أقصاه ثمانية أيّام من تلقيه.

3- على الحكومة موافاة رئيس المجلس بجواب في أجل أقصاه عشرة أيّام من تلقيها السؤال. ويسلم رئيس المجلس نسخة من الجواب إلى العضو المعني ويأذن بنشر السؤال والجواب الكتابي للحكومة بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نوّاب الشعب وعلى الموقع الالكتروني للمجلس.

4- يمكن لأيّ عضو تقدم بأسئلة كتابيّة أن يسحبها قبل تلقّي الإجابة.

أمّا بالنسبة للأسئلة الشفاهيّة، فإنّها تخضع للقواعد والإجراءات التالية :

1 - لكلّ عضو أن يتقدّم خلال جلسة عامّة بأسئلة شفاهيّة لأعضاء الحكومة على أن يوجّه إعلاما كتابيّا إلى رئيس المجلس يبيّن فيه موضوع أسئلته وعضو الحكومة المعني بالإجابة.

2 - يتمّ إعلام الحكومة بمواضيع الأسئلة وموعد الجلسة العامّة المخصّصة للإجابة عنها على أن تكون في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.

3 - يتمّ تلقّي جواب الحكومة خلال نفس الجلسة العامّة وللنائب أن يعقب مرّة واحدة على جواب عضو الحكومة.

4 - يمكن لأيّ عضو تقدّم بأسئلة شفاهيّة أن يسحبها أسبوعا على الأقل قبل موعد الجلسة العامّة.

أمّا فيما يتعلّق بجلسات الحوار مع الحكومة، فقد نظمها الفصل 147 من النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب الذي جاء فيه « يخصّص المجلس جلسة للحوار مع أعضاء الحكومة حول التوجّهات العامّة والسياسات القطاعيّة مرّة كلّ شهر وكلّما دعت الحاجة بطلب من المكتب أو بأغلبيّة أعضاء المجلس.

تفتتح جلسات الحوار بعرض يقدّمه عضو الحكومة. ثمّ يتولّى الإجابة عن أسئلة الأعضاء تباعا وله حقّ طلب إمهاله لإعداد الرّدود».

ورغم أهميّتها، فإنّ جلسات الحوار مع الحكومة لم تقع دسترتها وتمّ الاكتفاء بتنظيمها صلب النظام الداخلي، وهو ما يطرح إشكالا يتعلّق بالقيمة القانونيّة للنظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب خاصّة وأنّه لم يقع عرضه على المحكمة الدستوريّة للتثبّت من مدى دستوريّته. ومبدئيّا، فإنّ رئيس مجلس نوّاب الشعب مطالب بعرض النظام الداخلي للمجلس على المحكمة الدستوريّة بمجرّد انتصابها طبقا لما جاء بالفصل 120 من الدستور الذي ينصّ على ما يلي: «تختصّ المحكمة الدستوريّة دون سواها بمراقبة دستوريّة: ...

النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس المجلس».

2 . لجان التحقيق البرلمانيّة

لم يتضمّن دستور 1 جوان 1959 أيّة إشارة إلى إمكانيّة إنشاء لجان تحقيق من طرف البرلمان بل بالعكس وبطلب من كاتب الدولة للرئاسة آنذاك السيد الباهي الأدغم (كاتب الدولة للرئاسة كان يقوم مقام الوزير الأوّل) حذف الفصل 50 من مشروع الدستور (جلسة 6 فيفري 1958) والذي كان يتضمّن أحقية مجلس الأمّة

في بعث لجنة تحقيق، وحجّة الحكومة كانت آنذاك أن لجان التحقيق تتعارض مع النظام الرئاسي الذي أقرّه مشروع الدستور.

وعلى أيّ حال، وبقطع النظر عن مطالبة النواب بفتح الباب أمام تكوين لجان تحقيق فإنّ فقهاء القانون الدستوري يعترفون للمجالس النيابيّة بحق تكوين لجان تحقيق دونما حاجة إلى نص دستوري صريح لأنّ ذلك يعتبر من وسائل مباشرة الصلاحيّات البرلمانيّة(1).

وقد سبق لمجلس الأمّة التونسي أن أحدث لجنة تحقيق سنة 1969 للبحث في سياسة السيد أحمد بن صالح كاتب الدولة للتخطيط والماليّة والاقتصاد الوطني إبّان تعميم التعاضد. واعتمد المجلس على بند من النظام الداخلي يبيح تكوين لجان دون حصر لمهمّتها (الفصل 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمّة) وقامت تلك اللجنة في حقيقة الأمر، بإيعاز من الحكومة التي يسّرت مهمّتها ووجهتها، بإدانة السيد أحمد بن صالح باعتباره مسؤولا عن سياسة التعاضد.

أمّا في الدستور الجديد، فإنّ الفصل 60 أشار إلى أنّه يمكن للمعارضة تكوين لجنة تحقيق كلّ سنة وترؤسها، أي أنّه وقع الإقرار بأحقية البرلمان في تكوين لجان تحقيق. وقد نظم النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب تقنية لجان التحقيق وخصّها بالقسم الرابع من العنوان الخامس المتعلق باللجان وإضافة إلى الأحكام المشتركة التي تنطبق على جميع اللجان فإنّ لجان التحقيق تخضع طبقا للفصول 97 إلى 100 من النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب للقواعد التالية :

1- يمكن لمجلس نوّاب الشعب بطلب من ربع (1/ 4) الأعضاء على الأقل إحداث لجان تحقيق. ويصادق المجلس على إحداثها بأغلبيّة أعضائه الحاضرين على أن لا يقلّ عدد الموافقين عن الثلث.

2- لأغلبيّة أعضاء المعارضة في كلّ سنة نيابيّة الحق في طلب تكوين لجنة تحقيق وترؤسها. وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديريّة في مبدأ إنشاء تلك اللجنة كما لا تعرض على مصادقة الجلسة العامّة.

3- لا يجوز تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في نفس الموضوع فإنّ تزامن طلبان في نفس الموضوع تكون الأولويّة لطلب المعارضة.

(1) J. Laferrière, « Manuel de droit constitutionnel », 2ème éd., Domat, 1974, p. 1091.

4- تعدّ كلّ لجنة تحقيق عند اختتام أعمالها تقريرا ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوبا على الجلسة العامّة لمناقشته.

تنحل هذه اللجان آليّا بعد عرض تقريرها على الجلسة العامّة ما لم تقرّر الجلسة العامّة مواصلة لجنة التحقيق لعملها في اتّجاه مزيد التدقيق والبحث.

3 . لوم الحكومة

يعتبر لوم الحكومة أهمّ مظهر لمسؤوليّتها السياسيّة أمام البرلمان، وهي مسؤوليّة تمّ الإقرار بها في تونس في ظلّ الدستور السابق منذ تعديله في 8 أفريل 1976 غير أنّ هذه المسؤوليّة كما تمّ تكريسها بدستور جوان 1959 تختلف تماما عمّا هو معروف في الأنظمة البرلمانيّة التقليديّة.

فخلافا للحكومة في النظام البرلماني، فإنّ الحكومة في ظلّ دستور 1 جوان 1959 لا تتولّى وضع السياسة العامّة للدولة وإنّما تسهر على تنفيذها. فهي أداة للتنفيذ وليس للوضع لأنّ السياسة العامّة للدولة يسطرها رئيس الجمهوريّة. والحكومة في ظلّ الدستور السابق مسؤولة ثنائيّا أمام رئيس الجمهوريّة وأمام مجلس النواب غير أنّها لا تستمدّ شرعيّتها من تزكية مجلس النواب الذي لا يدعى للتصويت على برنامج الحكومة وبالتالي فإنّه لا يتمتّع بصلاحيّة منح الثقة للحكومة.

وفي الحقيقة فإنّ دور مجلس النواب التونسي لم يكن يتمثّل في مراقبة سياسة الحكومة، لأنّ السياسة العامّة والاختيارات الأساسيّة نابعة من رئيس الجمهوريّة، والحكومة في النظام الدستوري التونسي السابق مسؤولة عن تنفيذ السياسة التي يضبطها رئيس الدولة. وقد أكّد هذا المعنى الوزير الأوّل **الهادي نويرة** بقوله بأنّ «الرقابة لا تتناول إلاّ عمل الحكومة باعتبار المهمّة الموكولة إليها من تنفيذ السياسة التي يقرّرها رئيس الدولة طالما أنّ النظام المعتمد عندنا هو النظام الرئاسي لذا فإنّ رقابة المجلس تعني طريقة تنفيذ تلك السياسة»[1].

أمّا في ظلّ الدستور الجديد، فإنّ الحكومة تستمدّ شرعيّتها من مجلس نوّاب الشعب حيث أكّد الفصل 89 من الدستور في فقرته الخامسة على أنّ الحكومة تعرض موجز برنامج عملها على مجلس نوّاب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبيّة المطلقة لأعضائه. وعند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولّى رئيس الجمهوريّة فورا تسمية رئيس الحكومة وأعضائها.

(1) مداولات مجلس الأمّة عدد 8، جلسة 12 ديسمبر 1975، ص. 77.

وفي مقابل ذلك فإنّ الحكومة تكون مسؤولة سياسيّا أمام مجلس نوّاب الشعب حيث جاء بالفصل 97 من الدستور أنّه « يمكن التصويت على لائحة لوم ضدّ الحكومة بعد طلب معلّل يقدم لرئيس مجلس نوّاب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلاّ بعد مضي خمسة عشر يوما على إيداعها لدى رئاسة المجلس.

ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس التصويت، ويتمّ تكليفه من قبل رئيس الجمهوريّة بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل 89.

في صورة عدم تحقق الأغلبيّة المذكورة، لا يمكن أن تقدّم لائحة اللوم مجدّدا ضدّ الحكومة إلاّ بعد مضي ستّة أشهر.

يمكن لمجلس نوّاب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معلّل يقدّم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتمّ التصويت على سحب الثقة بالأغلبيّة المطلقة».

ويعتبر الفصل 97 من الدستور فصلا مهمّا خاصّة وأنّه يكرّس ما جاء به الفصل 95 من أن الحكومة مسؤولة أمام مجلس نوّاب الشعب. وقد عمل المجلس الوطني التأسيسي على عقلنة لائحة اللوم من خلال الاقتداء بالتجربة الدستوريّة الألمانيّة، حيث تمّ التأكيد على أنّه يشترط لسحب الثقة تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق عليه في نفس التصويت. ويمكن حوصلة الشروط الدستوريّة لتقديم لائحة اللوم ضدّ الحكومة فيما يلي:

الشرط الأوّل: تقديم طلب معلّل لرئيس المجلس من ثلث أعضاء مجلس نوّاب الشعب على الأقل.

الشرط الثاني: مرور خمسة عشر يوما بين إيداع اللائحة لدى رئاسة المجلس والمصادقة عليها كحدّ أدنى.

الشرط الثالث: موافقة الأغلبيّة المطلقة من أعضاء المجلس.

الشرط الرابع: تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس التصويت.

أمّا الفصل 148 من النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب، فإنّه أكّد صلب العنوان الرابع من الباب التاسع المتعلّق بمراقبة العمل الحكومي على أنّه، « يمكن التصويت على لائحة لوم ضدّ الحكومة بعد طلب معلّل يقدّم لرئيس مجلس نوّاب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل.

ويحال الطلب على مكتب المجلس الذي يتولّى إعداد تقرير حول مشروع اللائحة في أجل أقصاه أسبوع».

ولم يحدّد النظام الداخلي طبيعة هذا التقرير وقيمته القانونيّة خاصّة وأنّه لم يقع ذكره صلب نص الدستور. ويمكن القول أنّ إعداد تقرير حول مشروع اللائحة من قبل مكتب المجلس لا يعتبر شرطا جديدا لتقديم لائحة اللوم وإنّما هو إجراء داخلي خاص بالمجلس لا يترتّب مبدئيّا، عن عدم القيام به، خلل يشوب إجراءات تقديم والمصادقة على لائحة اللوم.

أمّا من حيث القيمة القانونيّة، فإنّ هذا التقرير لا يقيّد أعضاء المجلس الذين يحافظون على حقّهم كاملا في المصادقة أو عدم المصادقة على لائحة اللوم.

4 - التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها

يعتبر التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها من التقنيات الدستوريّة المستحدثة بموجب دستور 27 جانفي 2014. والتصويت على الثقة يمكن أن يكون بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من رئيس الجمهوريّة.

ففيما يتعلق أوّلا بطلب التصويت على الثقة الصادر من رئيس الحكومة، فإنّه جاء بالفصل 98 فقرة ثانية من الدستور أنّه « يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نوّاب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ويتمّ التصويت بالأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نوّاب الشعب، فإن لم يجدّد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة». وفي هذه الحالة يكلّف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتكوين حكومة طبق مقتضيات الفصل 89 من الدستور.

وقد نظّم النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب مسألة التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها صلب العنوان الخامس من الباب التاسع المتعلّق بمراقبة العمل الحكومي وإضافة إلى الفصل 149 الذي ينطبق على حالتي التصويت على الثقة بطلب من رئيس الحكومة أو رئيس الجمهوريّة فإنّ الفصل 150 من النظام الداخلي تمّ تخصيصه للتصويت على الثقة بطلب من رئيس الحكومة حيث جاء فيه « إذا كان طلب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها صادرا عن

رئيس الحكومة فإنّ رئيس المجلس يدعو للجلسة العامّة رئيس الحكومة وكامل أعضائها.

يفتتح رئيس المجلس الجلسة العامّة بعرض موجز لموضوع الجلسة وبالتذكير بمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 98 من الدستور ثمّ يحيل الكلمة لرئيس الحكومة لعرض طلبه مفصّلا ومعلّلا.

تحال الكلمة بعد ذلك لأعضاء المجلس في حدود الوقت المخصّص للنقاش العام في تلك الجلسة. وتحال الكلمة لرئيس الحكومة مجدّدا للتفاعل مع تدخلات أعضاء المجلس في حدود الوقت المخصّص.

بعد إنهاء رئيس الحكومة كلمته ترفع الجلسة ثمّ تستأنف في نفس اليوم للتصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها.

ويشترط لنيل ثقة المجلس في مواصلة الحكومة نشاطها الحصول على موافقة الأغلبيّة المطلقة من الأعضاء».

أمّا فيما يتعلّق ثانيا بالتصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها بطلب من رئيس الجمهوريّة فإنّه منظم بالفصل 99 من الدستور الذي جاء فيه « لرئيس الجمهوريّة أن يطلب من مجلس نوّاب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها مرّتين على الأكثر خلال كامل المدّة الرئاسيّة، ويتمّ التصويت بالأغلبيّة المطلقة لأعضاء مجلس نوّاب الشعب فإن لم يجدّد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة وعندئذ يكلف رئيس الجمهوريّة الشخصيّة الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوما طبقا للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 89.

عند تجاوز الأجل المحدّد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نوّاب الشعب، لرئيس الجمهوريّة الحق في حلّ مجلس نوّاب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعيّة سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما. وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة في المرّتين يعتبر رئيس الجمهوريّة مستقيلا».

وقد نظّم الفصل 151 من النظام الداخلي لمجلس نوّاب الشعب حالة طلب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها بطلب من رئيس الجمهوريّة.

لقد قدّم هذا الفصل على أنّه يحقّق التوازن بين السلط ويسند لرئيس الجمهوريّة وسيلة ضغط إزاء الحكومة. غير أنّه حينما نعلم أنّ الحكومة منبثقة من البرلمان

وتخضع لرقابته وأنّ مجلس نوّاب الشعب يمكنه سحب الثقة من الحكومة من خلال التصويت على لائحة لوم ضدّها وأن رئيس الحكومة يمكنه إن يطرح مسألة الثقة أمام البرلمان فإنّ مبادرة رئيس الجمهوريّة بطلب سحب الثقة من الحكومة يبدو غير وجيه خاصّة وأنّ نتائجه قد تكون « كارثيّة» على النظام الدستوري بأكمله.

وانطلاقا من جملة الأحكام المتصلة خاصة بالسلطتين السياسيتين الأساسيتين وهما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نخلص إلى أنه يصعب جدا تحديد طبيعة النظام السياسي التونسي كما جاء به دستور 27 جانفي 2014. بل أنه يمكن القول، بدون مبالغة ، أن تحديد طبيعة النظام السياسي التونسي هو تحد ليس من الهين رفعه. ويعود أساسا إلى غموض وتداخل وتعقد الأحكام المتعلقة بتوزيع السلط والعلاقات فيما بينها مما يجعل تصنيف النظام السياسي التونسي ضمن الأطر المتعارف عيها للأنظمة السياسية التقليدية أمرا صعبا إن لم يكن مستحيلا. ويعكس محتوى هذا الدستور، حسب الأستاذ **محمد رضا بن حماد**، التوافقات التي حصلت والتي تعلقت بطبيعة النظام السياسي الذي من المستحسن اعتماده في المستقبل والذي من شأنه أن يجنب الرجوع إلى الحكم التسلطي في صورة اعتماد النظام لرئاسي أو الوقوع في عدم الاستقرار الحكومي الذي يعرفه النظام البرلماني في حالة غياب حزبين أساسيين يتداولان على السلطة.[1]

ويبدو أن الصراعات التي شهدتها المرحلة التأسيسية كان لها انعكاس على صياغة الأحكام المتعلقة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية والعلاقة بينهما، فغاب التوازن والوضوح ليس فقط في علاقة السلطة التنفيذية والتشريعية، ولكن أيضا داخل السلطة التنفيذية في علاقة رئيس الحكومة برئيس الجمهورية هذا فضلا عن تداخل صلاحياتهما وغموض طبيعة العلاقة بينهما.

ورغم أن الفصل 101 من الدستور جاء مكرسا لآلية لفض تنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية[2]، فإن التعايش بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية يبقى خاضعا للتوازنات السياسية ولنتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية مما قد

---

(1) محمد رضا بن حماد، « طبيعة النظام السياسي التونسي من خلال دستور 27 جانفي 2014»، المجلة التونسية للإدارة العمومية، السداسي الأول 2018، مركز الخبرة والبحوث الإدارية، تونس، الصفحة 58.

(2) جاء بالفصل 101 من الدستور انه « ترفع النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة إلى المحكمة الدستورية التي تبت في النزاع في اجل أسبوع بناء على طلب يرفع إليها من احرص الطرفين.»

يؤول إلى شلل الجهاز الحكومي الذي، ورغم أنه يبدو الجهاز المحوري صلب السلطة التنفيذية إعمالا لمقومات النظام البرلماني التي حاول أعضاء المجلس التأسيسي تكريسها، إلا أنه يبدو الحلقة الأضعف في المنظومة الدستورية القائمة.

فإضافة إلى أوجه الرقابة المتعددة والمتنوعة التي يخضع لها الجهاز الحكومي، فإن قدرته على التسيير الفعلي لدواليب الدولة وتنفيذ سياسته التي أحرز بموجبها على ثقة البرلمان تبدو محدودة. فالحكومة خاضعة إلى ضغط مزدوج مصدره البرلمان ورئيس الجمهورية.

ولعل أزمة الحكم التي نعاني منها اليوم تعود في جانب منها إلى ضعف الحكومة وارتهانها المزدوج لرئيس الجمهورية ومجلس نواب الشعب الذي ولئن يبقى دوره الرقابي مهما، إلا أنه مطالب بمحاسبة الحكومة عن البرنامج الذي أحرزت بموجبه على ثقته وحمايتها ضد أشكال الرقابة « العشوائية» التي أصبحت تمارسها بعض الأطراف الغريبة عن النظام السياسي والدخيلة عن الآليات الدستورية لتوزيع السلط والرقابة بينها.

إن دستور 2014 لا تعوزه الصلاحيات المسندة للحكومة ولا آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة، ولكن الغموض والتداخل والتوزيع الفوضوي أحيانا للصلاحيات، إضافة إلى عدم استبطان المراد من الرقابة التي يمارسها البرلمان على الجهاز الحكومي. وكل هذه العوامل أدت إلى ضعف أو إضعاف الحكومات المتعاقبة منذ الثورة إلى اليوم. ولئن كان ذلك مفهوما إلى حد ما خلال المرحلة التأسيسية التي كان فيها المجلس التأسيسي هو المهيمن على المنظومة السياسية، فإن الأمور لا تبدو بنفس البداهة في ظل دستور جديد ومؤسسات دائمة. فاستقرار النظام السياسي وتوازنه هي العوامل الأساسية لنجاحه وديمومته.

فلئن اعتبر المؤسسون لدستور 27 جانفي 2014 أن القطع مع النظام الرئاسي المكرس في دستور1 جوان 1959 ، على الأقل في صيغته الأصلية، مطلبا ملحا لتجنب الانحراف نحو نظام «رئاسوي» ثم دكتاتوري، فإنهم لم يتمكنوا دائما من إقامة نظام واضح المعالم بسبب انعدام التوزيع الواضح للسلط وغياب التوازن فيما بينها وداخلها إضافة إلى تعدد فرضيات تنازع الاختصاصات وارتهان العلاقة بين السلط بنتائج الانتخابات. فالنظام السياسي التونسي هو نظام هجين تغلب عليه نزعة رد الفعل وتغيب عنه الرؤية الواضحة للعلاقة المتوازنة بين السلط وحتى داخل نفس السلطة.

قائمة مختصرة في المراجع

1- مراجع عامة ومتخصصة باللغة العربية

- أحمد ابن أبي الضياف، « إتحاف أهل الزمان بأخبار ملوك تونس وعهد الأمان»، الدار التونسية للنشر، تونس، 2003.

- خير الدين التونسي،

- « أقوم المسالك في معرفة أحوال الممالك»، المجلد الأول، المجمع التونسي للعلوم والآداب والفنون (بيت الحكمة)، تمهيد وتحقيق المنصف الشنوفي، تونس، 2000.

- « أقوم المسالك في معرفة أحوال الممالك»، المجلد الثاني، المجمع التونسي للعلوم والآداب والفنون (بيت الحكمة)، تمهيد وتحقيق المنصف الشنوفي، تونس، 2000.

- عبد الرحمن ابن خلدون،

- « المقدمة (كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر)»، الدار التونسية للنشر، تونس، 1989، الجزء الأول.

- « المقدمة (كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر)»، الدار التونسية للنشر، تونس، 1989، الجزء الثاني.

- عبد الرحمن الكواكبي، « طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد»، تحقيق وتقديم الدكتور محمد عمارة، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2009.

- الهادي التيمومي،

- « كيف صار التونسيون تونسيين»، دار محمد علي الحامي للنشر، الطبعة الأولى، 2015.

- « إلى الساسة العرب :ارفعوا أياديكم عن تاريخنا «، دار محمد علي الحامي للنشر، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017.
- « تونس والتحديث (1831–1877) : أول دستور في العالم الإسلامي»، دار محمد علي الحامي للنشر، الطبعة الأولى 2010.
- علي المحجوبي، « النهضة الحديثة في القرن التاسع عشر : لماذا فشلت بمصر وتونس ونجحت باليابان؟»، سلسلة ما يجب أن تعرف، مركز النشر الجامعي، سراس للنشر، 1999.
- رافع ابن عاشور،
- « المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي- النظام الحالي)»، طبعة أولى، سلسلة علوم قانونية، مركز النشر الجامعي، 2000.
- « المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي- النظام الحالي)»، طبعة ثانية منقحة ومزيد عليها، سلسلة علوم قانونية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2009.
- « المؤسسات والنظام السياسي بتونس- الاطار التاريخي- النظام السياسي (1959–2011) - النظام السياسي في ظل دستور 2014، طبعة ثالثة، مجمع الاطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس 2019.
- محمد رضا بن حماد،
- « المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية»، مركز النشر الجامعي، تونس 2006.
- « المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية»، طبعة ثانية محينة، مركز النشر الجامعي، تونس 2010.
- « المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية»، طبعة ثالثة محينة ومزيد عليها، مركز النشر الجامعي، تونس 2016.
- عبد الفتاح عمر، «الوجيز في القانون الدستوري (الدولة، الدستور، السيادة، الأنظمة السياسية، المؤسسات التونسية»، المنشورات العلمية التونسية -

سلسلة القانون العام-4-، مركز البحوث والدراسات والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 1987.

- عبد الفتاح عمر وقيس سعيد، « نصوص ووثائق سياسية تونسية»، المنشورات العلمية التونسية، سلسلة القانون العام-5-، مركز البحوث والدراسات والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 1987.

- الصادق شعبان، « النظام السياسي التونسي- نظرة متجددة»، الدار العربية للكتاب، 2005.

- أمين محفوظ، «مساهمة في دراسة الانتقال الديمقراطي في تونس»، كلية الحقوق بسوسة، مطبعة التسفير الفني، الطبعة الأولى، ديسمبر 2016.

- الأزهر بوعوني، « الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي»، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002.

- الحبيب خضر،

- «الوجيز في شرح الدستور»، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس 2017.

- « نصوص مركزية للدولة التونسية 2011- 2014»، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015.

- أحمد بوعون، « قرارات الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين»، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

- توفيق بوعشبة، « مبادئ القانون الإداري التونسي (التنظيم الإداري- النشاط الإداري- القضاء الإداري)»، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، تونس، 1992.

- محمد رضا جنيح، «القانون الإداري»، طبعة ثانية محينة ومزيدة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.

- عبد الرزاق المختار، «الدستور الصغير في التنظيم المؤقت للسلطات»، دار محمد علي للنشر، 2011.

- عبد الله الأحمدي، « حقوق الإنسان والحريات العامة في القانون التونسي»، دار المطبوعات الجامعية، تونس، 1998.
- زهير المظفر،
- « وضع الدستور في تونس»، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، 1986.
- « مجلس النواب بتونس : التجربة البرلمانية (1986-1959)»، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 1989.
- « المجلس الدستوري»، المطبعة الرسمية، تونس، 1993.
- « النظام الانتخابي في تونس»، منشورات المطبعة الرسمية، تونس، 2005.

2 ـ أعمال ملتقيات باللغة العربية

- « في الثورة والانتقال والتأسيس»، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي ألمغاربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس 2031.
- «قراءات في دستور الجمهورية الثانية (دستور 27 جانفي 2014)»، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس' مجمع الأطرش للكتاب المختص، مارس 2017 .
- « قراءة في مسودة مشروع الدستور»، اليوم الدراسي عبد الفتاح عمر جانفي 2013، جمعية البحوث في الانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للقانون الدستوري.
- «المجلس القومي التأسيسي»، ملتقي من تنظيم الجمعية التونسية للقانون الدستوري أيام 29- 30 و 31 ماي 1984، نشر مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية بتونس، تونس، 1986.
- « التعليق على الدستور التونسي فصلا فصلا»، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، تونس، فيفري 2000.

- « مجموعة أعمال مهداة إلى روح العميد عبد الفتاح عمر »، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس، مطبعة نوفابرانت، صفاقس، 2014.
- « الهيئات الدستورية المستقلة : أي تكريس»، أعمال الملتقى حول الهيئات الدستورية الذي نظمته جمعية البحوث في الانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للعلوم الإدارية يومي 1 و 2 مارس 2018، تونس 2018.
- « دراسات في القانون الدستوري»، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، نشر مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية وكتابة الدولة للبحث العلمي والتكنولوجيا، تونس، 1999.

3 ـ مقالات باللغة العربية حول الدستور الجديد

- إبراهيم البرتاجي ، « قراءات في قرارات المحكمة الإدارية المتعلقة بنتائج انتخابات المجلس الوطني التأسيسي»، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ رافع بن عاشور، المجلد الثاني، تونس، 2015، الصفحة 9 وما يليها.
- أسماء غشام، « التفاعل بين المنظومتين الدستورية والتشريعية في تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس»، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ رافع بن عاشور، تونس، 2015، الصفحة 307 وما يليها.
- أمين محفوظ، «رئيس الدولة بين دمقرطة النظام القانوني والمخاطرة باستقرار النظام السياسي »، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 153 ما يليها.
- بسام الكراي، « الحكومة في الدستور الجديد»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 201 ما يليها.
- جليلة بوزويتة، «ملامح الدستور الاقتصادي التونسي»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 79 وما يليها.

- جمال العجرود،

« الشرعية الجبائية في الدستور التونسي الجديد»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 241 ما يليها.

« المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية»، المجلة العربية للعلوم السياسية عدد 34، الصفحة 40 وما يليها.

- خليل الفندري، « الهيئة الإدارية في الدستور الجديد»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 175 ما يليها.

- سعاد بالحاج علي، « مبدأ استمرارية الدولة في الدستور»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 113 وما يليها.

- سهير الفراتي، « السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية»، دراسات قانونية عدد 23-2016، الصفحة 49 وما يليها.

- عبد الرزاق المختار، « الجهة في الدستور»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 267 وما يليها.

- عصام بن حسن،

« المحكمة الدستورية»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 273 ما يليها.

« ملاحظات حول الحكم عدد 6 بتاريخ 10 أكتوبر 2014، العادل العلمي ضد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات»، دراسات قانونية عدد 21-2014 الصفحة 325 وما يليها.

- عفاف الهمامي، « تعليق على قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2-2016 بتاريخ 24 ماي 2016 »، حولية فقه القضاء التونسي عدد 3-2015، الصفحة 9 وما يليها

- علية عميرة الصغير، « مسار الثورة في تونس ومصير دستورها»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 227 وما يليها.

- عواطف الطرودي دربال، « دستور الحريات بين جدلية المرجعيات والبحث عن الضمانات»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 11 وما يليها.

- فاضل موسى، « زمن الدستور»، المجلة التونسية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 1-2017، الصفحة 15 وما يليها.

- لمياء ناجي،

« الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014»، مجلة العلوم القانونية والسياسية بالجزائر، عدد 3، الصفحة 195 وما يليها.

« مدنية الدولة»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 31 وما يليها.

- محمد النيفر،

« المحكمة الدستورية في ظل دستور 2014»، دراسات قانونية عدد 22-2015، الصفحة 179 وما يليها.

«مجلس نواب الشعب»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 111 ما يليها.

- محمد رضا بن حماد، « طبيعة النظام السياسي التونسي من خلال دستور 27 جانفي 2014»، المجلة التونسية للادارة العمومية، السداسي الاول 2018 ، مركز الخبرة والبحوث الادارية، تونس، الصفحة 57 وما يليها.

- معتز القرقوري،

« الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية»، دراسات قانونية عدد 23-2016، الصفحة 21 وما يليها.

« الضوابط الدستورية للحقوق والحريات من خلال الفصل 49 من دستور 27 جانفي 2014»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 83 ما يليها.

« ملاحظات حول قرار الهيئة الوقتبة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بخصوص القضية عدد 4- «، حولية فقه القضاء التونسي، عدد 2-2014، الصفحة 35 وما يليها.

« ملاحظات حول قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 5-2016 بتاريخ 2 جويلية 2016 المتعلق بمشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية»، حولية فقه القضاء التونسي عدد 3-2015، الصفحة 33 وما يليها.

- ناجي البكوش،

« إرساء المحكمة الدستورية»، دراسات قانونية عدد 22-2015، الصفحة 17 وما يليها.

« حول الدستور والحرية النقابية»، النقابات والانتقال الديمقراطي، دراسات مهداة لروح العميد المنجي طرشونة، تحت إشراف العميد ألنوري مزيد، صفاقس 2016، الصفحة 5 وما يليها.

« قراءة في الدستور الجديد للجمهورية التونسية»، التقرير الافتتاحي لأعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 7 وما يليها.

- نسرين الجديدي، « خواطر حول الإنصاف والدستور»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى ألسلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، سوسة 2016، الصفحة 155 وما يليها.

- نعمان الرقيق، « مجلة الأحوال الشخصية والدستور»، دراسات قانونية عدد 21-2014، الصفحة 23 وما يليها.
- النوري مزيد، « الدستور والحقوق الاقتصادية والاجتماعية»، أعمال ملتقى الدستور الجديد للجمهورية التونسية، أيام 8-9 و 10 مارس 2014، منشورات مدرسة الدكتوراه بكلية الحقوق بصفاقس عدد 4، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الصفحة 63 وما يليها.
- هزار نكيس، « دسترة الكرامة»، مجموعة أعمال مهداة إلى روح سعاد موسى السلامي، الدستور والمرفق العام والحوكمة، سوسة 2016، الصفحة 183 وما يليها.
- هندة المهيري، « قراءة في القرارات الصادرة عن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين»، حولية فقه القضاء التونسي عدد 3-2015، الصفحة 51 وما يليها.

4- Actes de colloques en langue française

- « Les droits constitutionnels », actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du premier juin 1959, faculté des sciences juridiques, économiques et de gestion de Jendouba, 8 avril 2009, imprimerie reliure d'art, 2010.
- «Constitution et administration », actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du premier juin 1959, faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse, 27-28 février 2009, imprimerie reliure d'art, 2010.
- « Les dispositions générales de la Constitution », actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du premier juin 1959, faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Tunis 23 et 24 janvier 2009, imprimerie reliure d'art, 2010.
- « Constitution et Etat de droit », actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du premier juin 1959, faculté de droit de Sfax, Sfax les 6-7 février 2009, imprimerie reliure d'art, 2010.
- « Droit, pouvoir et religion », Actes du colloque international des 5-6 et 7 mars 2009, Tunis, association tunisienne de droit constitutionnel, imprimerie reliure d'art, 2010.

- « Le suffrage universel », actes du colloque organisé par l'Université de Paris II l'association tunisienne de droit constitutionnel, sous la direction de Abdelfatteh AMOR, Philippe ARDANT, et Henri ROUSSILLON, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1994.
- « Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique », colloque franco-tunisien organisé par la faculté de droit de Sfax et la faculté de droit Paris-Est, Paris les 31 mars et 1 avril 2014, sous la direction de Edouard DUBOUT ET Neji BACCOUCHE, Lexis Nexis, 2015.

5- Ouvrages généraux et spécialisés en langue française

- Charles André Julien, « Histoire de l'Afrique du Nord : des origines à 1830 », Grande Bibliothèque Payot, 1994.
- Francis HOMON, « le référendum : études comparatives », deuxième édition, LGDJ, collection systèmes, 2012.
- Frédéric ROUVILLOIS, « L'avenir du référendum », édition F.X. de GUIBERT, Paris, 2006.
- Hachemi Jegham « La Constitution tunisienne de 1861 », éditions CHEMS, Tunis, 1989.
- Hichem Djait, « La grande discorde : religion et politique dans l'islam des origines », cérès éditions, Tunis, février 2007.
- Jean Ganiage, « Les origines du protectorat français en Tunisie (1861-1881) », maison tunisienne de l'édition, 2 ème édition, 1968.
- Mohamed Bouali, « Introduction à l'histoire constitutionnelle de la Tunisie », textes et documents tunisiens, éditions ennajeh, Tunis1963 .
- Mohamed NAIFAR, « Le décret à caractère général », collection thèses 2, Centre d'études fiscales de la faculté de droit de Sfax, Sfax 2016.
- Mohamed Ridha BEN HAMMED, « Le pouvoir exécutif dans les pays du Maghreb : étude comparative », centre d'études, de recherches et de publications, IORT, Tunis 1995.
- Mokhtar BEY, « Le rôle de la dynastie husseinite dans la naissance et le développement de la Tunisie moderne (10 juillet 1705- 12 mai 1881), thèse de doctorat, faculté de droit de Paris, 1969.
- Néji BACCOUCHE, « Droit fiscal général », Novaprint, Sfax, 2008.
- Yadh Ben Achour, « Droit administratif », troisième édition, Centre de publication universitaire, 2010.
- Zouhair Mdaffar, « Le pouvoir législatif au Maghreb », thèse, faculté de droit de Tunis, 1982.

6- Articles sur la nouvelle constitution en langue française

- Afef Hammami Marakchi, « Constitution tunisienne et universalité des droits de l'homme », in **Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 131et s.**
- Ahmed ESSOUSSI, « Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme », **in Constitution, service public et gouvernance, Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA SELLAMI, Sousse 2016, page 183 et s.**
- André Roux, « La révision de la constitution », **in La Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 567 et s.**
- Bassem Karray, « Constitution et principes démocratiques », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 87 et s.**
- Bertrand Mathieu, « Sur un mythe : la loi expression de la volonté générale », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 445 et s.**
- Boutheina Ajroud, « Les traités dans la constitution du 27 janvier 2014 », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page105 et s.**
- Chafik Said, « La nouvelle constitution et les droits», **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 445 et s.**
- Chawki Gaddes, « les élections du 23 octobre 2011 », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 101 et s.**
- Francis Delpéré, « La Constitution nouvelle », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 21 et s.**
- Héla CHARBIA, « Les droits de la femme dans la Constitution du 27 janvier 2014 », **in Constitution, service public et gouvernance, Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA SELLAMI, Sousse 2016, page 81 et s.**
- Imen Gharsallah, « Constitution et principes de droit fiscal », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du**

colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 31 et s.

- Imouna SAOULI, « La responsabilité du chef de l'Etat tunisien dans la constitution du 27 janvier 2014 », **in Mélanges offerts en l'honneur de Hafedh BEN SALAH, CPU, 2018, page 431et s.**
- Issam Ben Hsan, « Constitution et pouvoir local », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 47 et s.**
- Jean – Raphael Giuliani, « Le parlement dans la constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 483 et s.**
- Khalil Fendri, « L'indépendance de la justice à travers la nouvelle constitution », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 113 et s.**
- Leila CHIKAHAOUI,

« Le contrôle de constitutionnalité en période de transition », **in Mélanges offerts en l'honneur de Hafedh BEN SALAH, CPU, 2018, page 437 et s.**

« Le renvoi des recours au président de la république : déni de justice ou silence dynamique ? », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 263 et s.**

- Marie Sophie Berber, « La commission de Venise et l'élaboration de la constitution du 27 janvier 2014 », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 227 et s.**
- Marion Volkmann, « Constitution et élection », **in La Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 607 et s.**
- **Maysoun** Bouzid Ajroud, « Le pouvoir financier dans la Constitution tunisienne de 2014 », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars**

et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 11 et s.

- Messaoud JENDLI, « la rationalisation de la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans la nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », **in Mélanges offerts en l'honneur du professeur Hafedh BEN SALAH, CPU, 2018, page 263 et s.**
- M-L Fadhel Moussa, « Quelle justice voulons-nous ? le procès équitable dans la nouvelle constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 525 et s.**
- Mohamed Naifar, « L'équilibre entre les pouvoirs et contrepouvoirs », in **Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 59 et s.**
- Mootez Gargouri, « Constitution et religion », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 71 et s.**
- Mouna Kraiem Dridi, « Libres propos sur la loi constituante relative à l'organisation des pouvoirs publics en Tunisie », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 393 et s.**
- Nadia Akacha, « Le serment constitutionnel dans la nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 85 et s.**
- Néji Baccouche,

« Légalité fiscale et nouvelle constitution », in **Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Faculté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 101 et s.**

« Les droits sociaux et économiques et la Constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 473 et s.**

« rapport introductif », **in Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique (actes du colloque franco tunisien organisé par la Fa-**

culté de droit de Sfax et la faculté de droit de Paris Est les 31 mars et 1 avril 2014), sous la direction de Néji BACCOUCHE et Edouard DUBOUT, LexisNexis, Paris 2015, pages 1 et s.

- Rafaa Ben Achour, « La dyarchie dans la Constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 515 et s.**
- Salsabil Klibi, « Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 503 et s.**
- Salwa Hamrouni, « Les valeurs fondatrices de la deuxième république dans le préambule et principes généraux de la Constitution », **in la Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 381 et s.**
- Sana Gouia, « La religion dans la nouvelle constitution du 27 janvier 2014 : contexte et problématique », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 359 et s.**
- Slim Laghmani,

« La cour constitutionnelle », **in La Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 401 et s.**

« Le concept d'Etat de droit », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 393 et s.**

- Slobodan Milacic, « Les révolutions et les constitutions : pour une mise à jour du concept de la révolution », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page 451 et s.**
- Xavier Philippe, « Contrôle juridictionnel et cour constitutionnelle dans la constitution », **in La Constitution de la Tunisie : Processus, principes et perspectives, ouvrage publié par la PNUD de Tunisie, septembre 2016, pages 541 et s.**
- Yadh Ben Achour, « Le peuple, créateur de son droit, interprète de sa constitution », **Etudes en l'honneur du Professeur Rafaa Ben Achour, Tome I, 2015, page141 et s.**

الفهرس

الباب الأول :

التنظيم المؤقت للسلط العمومية

قبل وضع دستور 27 جانفي 2014

الباب الثاني :
المؤسسات والنظام السياسي التونسي على ضوء دستور 27 جانفي 2014

Livre
المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب
22، نهج المقاولين - المنطقة الصناعية الشرقية - أريانة - تونس
الهاتف : 683 837 70 216+ - الفاكس : 975 838 70 216+

معتز القرقوري



من مواليد 21 أكتوبر 1972 بصفاقس، متحصل على الدكتوراه والتبريز في القانون وعلى شهادة الكفاءة لممارسة مهنة المحاماة، حاليا أستاذ تعليم عال مبرز بجامعة صفاقس (كلية الحقوق بصفاقس). وهو مختص في القانون الدستوري والمالية العمومية وله العديد من المؤلفات والمقالات المنشورة باللغتين العربية والفرنسية في مجال اختصاصه. كما أن له العديد من المشاركات في ملتقيات وندوات وطنية ودولية ذات صلة بمجال الاختصاص. وإضافة إلى اختصاصه الأكاديمي، فهو ناشط في المجتمع المدني ومهتم بقضايا الشأن العام. معتز القرقوري متزوج وأب لطفلين مهدي ومالك.

هذا العمل يأتي بعد سنوات من تدريس مادة القانون الدستوري والأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي بكلية الحقوق بصفاقس سواء للسنة الأولى من الإجازة في القانون بمختلف فروعها أو بشهادة ماجستير البحث في القانون العام.

وهذا المؤلف موجه بالأساس إلى طلبة الحقوق والى المهتمين بالنظام السياسي التونسي من الأساتذة والباحثين ورجال السياسة والقانون. كما انه بأسلوبه، الذي حاولت ان يكون بسيطا، موجه الى عموم المواطنين والمواطنات وكل من له شغف بالانظمة السياسية.

ISBN 978-9938-20-313-4

السعر 30 د.ت